RIGO Research en Advies
Woon- werk- en leefomgeving
www.rigo.nl

EINDRAPPORT

Van ontruimen naar inruimen

Evaluatie van de Wet kraken en leegstand



RIGO Research en Advies
Woon- werk- en leefomgeving
www.rigo.nl

EINDRAPPORT

Van ontruimen naar inruimen

Evaluatie van de Wet kraken en leegstand

Opdrachtgevers

Ministerie van V&J en Ministerie van BZK

Auteurs

Sjoerd Zeelenberg, Eline van Kessel, Ilse Giesbers en Yvonne Grooten

Rapportnummer

P29360

Uitgave

8 juli 2015

RIGO Research en Advies BV

De Ruyterkade 112C	Postbus 2805	020 522 11 11
1011 AB Amsterdam	1000 CV Amsterdam	info@rigo.nl www.rigo.nl

Inhoud

1	**Inleiding**	**3**
1.1	Onderzoeksperiode: tot begin 2015	3
1.2	Doel en onderzoeksvragen	3
1.3	Onderzoeksopzet	5
1.4	Leeswijzer	6
2	**Over kraken, leegstanden de wet**	**7**
2.1	De Wet kraken en leegstand	7
2.2	Ontwikkeling van de leegstand	8
2.3	Ontwikkelingen in het leegstandsbeleid	10
2.4	Tussentijdse evaluatie gemeentelijk leegstandsbeleid	11
3	**Het tegengaan van kraken**	**13**
3.1	Het kraakverbod	13
3.2	Omvang van de vervolgingen: cijfers nader toegelicht	14
3.3	De achtergronden van vervolgings- en ontruimingsbeleid	20
3.4	Uitvoering in de praktijk door het OM	22
3.5	Openbare orde en veiligheid	26
3.6	Tot slot	27
4	**Leegstandsbeleid in de praktijk**	**29**
4.1	Gemeenten met een Leegstandsverordening	29
4.2	Gemeenten zonder Leegstandsverordening	41
4.3	Tot slot: de belangrijkste overwegingen	46

5 Conclusies 48

5.1 Het tegengaan van kraken 48

5.2 Bestrijding van leegstand van niet-woonruimte 49

5.3 Samenhang tussen leegstand en kraken in gemeentelijk beleid 51

5.4 Effectiviteit en samenhang 51

5.5 Suggesties ter verbetering van de Wet kraken en leegstand 52

Bijlage 1 Interviews, contactpersonen 54

Bijlage 2 Beleidsbrief PG 55

1 Inleiding

Op 1 oktober 2010 is de Wet kraken en leegstand van kracht geworden. In de wet is bepaald dat de wet binnen vijf jaar na inwerkingtreding wordt geëvalueerd. Dit rapport bevat de evaluatie van de Wet kraken en leegstand.

De Wet kraken en leegstand heeft als doel kraken en leegstand integraal te bestrijden. De wet kent een lange voorgeschiedenis en de invoering ervan was niet onomstreden. De wet beoogt een meer integrale aanpak van kraken en leegstand.

De wet is feitelijk een wet tot wijziging van andere wetten. In de wet is geregeld dat de volgende wetten op onderdelen worden gewijzigd: de Leegstandwet, de Huisvestingswet 2014, het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en de Uitleveringswet[1].

De Wet kraken en leegstand biedt gemeenten een aanvullend instrumentarium om de leegstand van niet-woonruimte tegen te gaan. De wet, en daarmee deze evaluatie, gaan dus niet over de leegstand van woonruimte. Daarnaast is de strafbaarstelling van kraken verhoogd. In paragraaf 2.1 is een uitgebreide omschrijving te vinden van de wet.

1.1 Onderzoeksperiode: tot begin 2015

Deze evaluatie heeft betrekking op de Wet kraken en leegstand in de periode van inwerkingtreding tot begin 2015. In die periode had de wet betrekking op de leegstand van niet-woonruimte. Per 1 januari 2015 is de Leegstandwet aangepast (art 3.1) en is de wet ook op woonruimte van toepassing. Deze wijziging valt buiten de scope van het onderzoek.

1.2 Doel en onderzoeksvragen

Het doel van deze evaluatie is tweeledig. In de eerste plaats moet duidelijk worden wat de doeltreffendheid en praktijkeffecten van de wet zijn. In de tweede plaats hopen de Ministeries met de evaluatie suggesties te krijgen ter verbetering van het instrumentarium om leegstand te bestrijden en kraken tegen te gaan.

Er zijn 10 onderzoeksvragen geformuleerd. Daarbij hebben we het voorbehoud gemaakt dat (een deel van) de effecten ook zonder de aangepaste wet zouden hebben plaatsgevonden als gevolg van andere factoren. Dit kunnen we niet controleren, bijvoorbeeld aan de hand van een controlegroep.

1 De wijziging van de Uitleveringswet is technisch van aard. De wijziging in de Huisvestingswet 2014 heeft betrekking op de bestuurlijke boetes bij het in gebruik geven, in gebruik nemen of de leegmelding van woonruimte. Daarom zijn beide wijzigingen geen onderdeel van deze evaluatie.

1.2.1 Het tegengaan van kraken

1. Wat is de werking en effectiviteit in de praktijk van het kraakverbod?
   - Hoe vaak is een overtreding van art. 138a Sr ten laste gelegd?
   - Wat was het strafrechtelijk resultaat van die tenlastelegging? Wat is er bekend over veroordelingen, sancties en recidive?
2. Wat is de werking en effectiviteit in de praktijk van de ontruimingsbepaling en het daarop gebaseerde beleid van het Openbaar Ministerie?
   - Hoe vaak is er strafrechtelijk ontruimd conform art. 551a Sv?
   - Welke afspraken en afwegingen worden er in de driehoeken gemaakt over de ontruiming van gekraakte panden? Bijvoorbeeld over het dilemma te ‘ontruimen voor de leegstand’.
3. Wat is de werking en effectiviteit in de praktijk van toepasselijke opsporingsbevoegdheden?
   - In hoeverre levert de strafbaarstelling minder bewijsproblemen op?
   - Is het makkelijker geworden de identiteit van krakers vast te stellen?
   - De ontruimingsbepaling en het daarop gebaseerde beleid van het Openbaar Ministerie?
4. Wat is het effect in de praktijk van het schrappen van de éénjaarstermijn?

1.2.2 De bestrijding van leegstand van niet-woonruimte

5. In hoeverre hebben gemeenten gebruik gemaakt van het aanvullende instrumentarium die de gewijzigde Leegstandwet biedt?
   - Hoeveel gemeenten hebben een Leegstandverordening opgesteld en van welke onderdelen (zie 2.1) is gebruik gemaakt?
   - Wat zijn de ervaringen met het gebruik van de onderdelen van de Leegstandverordening? Hoe vaak is bijvoorbeeld een bestuurlijke boete of last onder dwangsom opgelegd?
6. Wat zijn de overwegingen van gemeenten die geen Leegstandverordening hebben opgesteld?
   - Hebben zij naar aanleiding van de gewijzigde wet het leegstandbeleid aangepast of heroverwogen? Hoe is dat gebeurd en wat is daarvan het effect?
7. Is het aanvullende instrumentarium effectief en doelmatig gebleken? En zo nee, welke knelpunten worden ervaren?
   - Is er voldoende kennis en/of voorlichting over de wetswijziging?
   - Wat is het beeld over de toe- of afname van de leegstand?
   - Welke maatschappelijke effecten in termen van leefbaarheid zijn er zichtbaar?

1.2.3 Samenhang tussen leegstand en kraken in gemeentelijk beleid

8. Welke rol heeft het gevoerde beleid inzake kraken gespeeld bij het opstellen van een Leegstandverordening?
9. Is de samenhang van de wetswijzigingen doelmatig en effectief gebleken? En welke knelpunten blijken er in de praktijk in die samenhang?
10. Welke suggesties doen gemeenten of OM ter verbetering van het instrumentarium?

1.3 Onderzoeksopzet

Het onderzoek is uitgevoerd door RIGO Research en Advies in samenwerking met Yvonne Grooten Management en Advies[2].

Telefonische interviews

De kern van het onderzoek wordt gevormd door telefonische interviews. Daarbij onderscheiden we drie 'doelgroepen': 1) de gemeenteambtenaren (bij de 40 grootste gemeenten) die betrokken zijn bij het leegstandbeleid, 2) de medewerkers bij het Openbaar Ministerie die betrokken zijn bij de opsporing en vervolging van kraken en 3) de gemeenteambtenaren die betrokken zijn bij de overwegingen die in de driehoek[3] worden gemaakt met betrekking tot handhaving en openbare orde.

In de hoofdstukken 3, 4 en 5 en in de bijlage is een overzicht van de gesproken organisaties weergegeven.

Bureauonderzoek

Naast de interviews is bureau-onderzoek gedaan naar de contextuele ontwikkelingen sinds de invoering van de wet. Bovendien is de ontwikkeling van de leegstand in de afgelopen jaren geanalyseerd. Tot slot geven we aan de hand van cijfers van het OM een beeld van de vervolgingen op basis van het kraakverbod.

Representativiteit en validiteit

De gekozen aanpak levert geen uitputtend beeld op van alle gemeenten in Nederland, maar wel van de gemeenten met de grootste leegstandsproblematiek. De groep is groot genoeg om te veronderstellen dat het niet aannemelijk is dat er in de andere gemeenten andere afwegingen worden gemaakt. Bovendien zijn alle gemeenten die van de wet gebruikmaken meegenomen in het onderzoek.

Het Openbaar Ministerie bleek in de praktijk een niet makkelijk te benaderen gesprekspartner. Er zijn minder interviews uitgevoerd dan vooraf gepland. Uit die gesprekken blijkt een heldere lijn. De arrondissementen waar kraken 'het grootst' is, hebben we in het onderzoek betrokken. Zie ook hoofdstuk 4. We verwachten dat de

2 Zelfstandig jurist.

3 Afstemmingsoverleg van de burgemeester, het openbaar ministerie en de politie.

lijn in die andere arrondissementen niet afwijkt en dat kraken daar veel minder een issue is.

Al met al verwachten we met de gehanteerde opzet in staat te zijn een antwoord te formuleren op de onderzoeksvragen.

1.4 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd.

In hoofdstuk 2 wordt de Wet kraken en leegstand geïntroduceerd en passeren een aantal relevante ontwikkelingen sinds de invoering van de wet de revue.

De praktijk bij het Openbaar Ministerie en gemeenten met betrekking tot het handhaven van het krakverbod en de openbare orde en veiligheid worden beschreven in hoofdstuk 3.

Hoofdstuk 4 is gewijd aan het gemeentelijk leegstandsbeleid in de praktijk.

Het rapport wordt afgesloten met conclusies en antwoorden op de onderzoeksvragen in hoofdstuk 5.

2 Over kraken, leegstanden de wet

Dit hoofdstuk is gewijd aan de wet zelf en aan relevante ontwikkelingen in het leegstandsbeleid.

In paragraaf 2.1 lichten we toe wat het doel van de Wet kraken en leegstand is en waar de wet uit bestaat. De afgelopen jaren is de leegstand gestaag toegenomen; zoveel wordt duidelijk uit paragraaf 2.2. Tegelijkertijd is de leegstandsproblematiek sinds de invoering van de wet prominenter op de agenda's komen te staan van de betrokken partijen. De belangrijkste ontwikkelingen op dat vlak zijn samengevat in 2.3. Tot slot besteden we in dit hoofdstuk aandacht aan het tussentijdse onderzoek naar het gemeentelijk leegstandsbeleid (2.4).

2.1 De Wet kraken en leegstand

De Wet kraken en leegstand beoogt op beleidsmatig vlak een meer integrale aanpak van kraken en leegstand. De redenering hierbij is dat een strengere aanpak van leegstand de mogelijkheid tot kraken verkleint. Tegelijkertijd moet voorkomen worden dat een strengere aanpak van kraken onbedoeld leidt tot meer leegstand.

Met de wet is de strafbaarstelling van kraken aangepast. Daarnaast biedt de wet gemeenten een aanvullend instrumentarium om de leegstand van niet-woonruimte aan te pakken.

2.1.1 Kraken tegengaan

De wijzigingen die zijn doorgevoerd in het Wetboek van Strafrecht (Sr) en het Wetboek van Strafvorderingen (Sv) hebben te maken met het strafbaar stellen van kraken en het kunnen ontruimen van gekraakte panden. Het gaat om de volgende wijzigingen:

- Het *algeheel kraakverbod*[4] geldt te allen tijde. De eenjaarstermijn, die inhield dat kraken alleen in het eerste jaar dat een pand leegstaat strafbaar is, is geschrapt.
- De *ontruimingsbepaling*[5] op basis waarvan strafrechtelijk binnengetreden en ontruimd kan worden. Hiermee is zeker gesteld dat woningen en gebouwen die zijn gekraakt op strafvorderlijke titel kunnen worden ontruimd. Dit betrof een technische wijziging, waarmee tot dan toe gevoerd beleid kon worden gecontinueerd.

2.1.2 Leegstand tegengaan

Met de Wet kraken en leegstand is de Leegstandswet gewijzigd en hebben gemeenten meer mogelijkheden om actief leegstandbeleid te voeren verruimd voor niet-

[4] Art. 138a Sr.

[5] Art. 551a Sv, Tweede nota van wijzigingen, 31560 nr. 9.

woonruimte. Zij kunnen hiervoor een **Leegstandverordening** vaststellen. De Leegstandverordening kan de volgende drie onderdelen bevatten:

- De *meldingsplicht leegstaande kantoorpanden en winkelruimte*, die eigenaren verplicht de leegstand van bepaalde gebouwen te melden. Het nalaten van de meldingsplicht kan vergezeld gaan van een bestuurlijke boete of een dwangsom (Lsw artikel 3).
- Het invoeren van *leegstandoverleg* onder regie van de gemeente met de eigenaar en eventuele belanghebbende partijen. Dit overleg mondt uit in een Leegstandbeschikking (Lsw artikel 4).
- De *verplichtende voordracht*, waarmee gemeenten gebruikers voor het leegstaande gebouw kunnen voordragen aan de eigenaar. Hiervan kan sprake zijn wanneer het leegstandoverleg niets heeft opgeleverd (Lsw artikel 5).

Gemeenten zijn niet verplicht een Leegstandverordening in te stellen. De Leegstandverordening is één van de instrumenten van het gemeentelijk beleid gericht op het tegengaan van leegstand van niet-woonruimte (zie ook 2.3).

Sinds 1 januari 2015 is ook de leegstand van woningen onder de werking van de Leegstandwet gebracht. Echter deze evaluatie betreft de Wet kraken en leegstand zoals die in 2010 van kracht is geworden. Om die reden beperkt het onderzoek zich tot niet-woonruimte.

2.2 Ontwikkeling van de leegstand

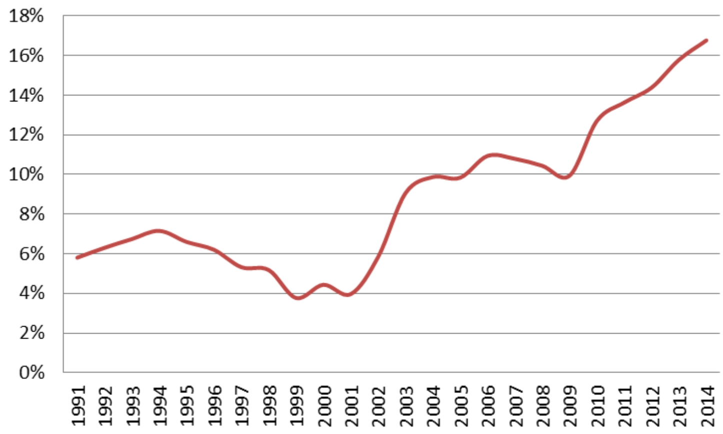
De leegstand aan niet-woonruimte is de afgelopen jaren toegenomen. Dat blijkt als we kijken naar de leegstand van kantoorruimte en winkelruimte. Dit doen we aan de hand van cijfers van het Planbureau voor de Leefomgeving[6].

2.2.1 Kantorenleegstand

In 2014 stond gemiddeld bijna 17% van het kantooroppervlakte leeg in Nederland (figuur 2-1). Dat is ruim 8 miljoen van de bijna 50 miljoen vierkante meter verhuurbare vloeroppervlakte. Er zijn regionale verschillen: de leegstand concentreert zich in de Randstad, rondom Amsterdam en in het Rijnmondgebied. De leegstand is de afgelopen jaren gestaag opgelopen, net als de nieuwbouw van kantoren met een versnelling van de toename rond de eeuwwisseling. De structurele leegstand (leegstand meer dan drie jaar) is de laatste jaren sterk in omvang toegenomen. Meer dan de helft van de kantorenleegstand is structureel. Sinds 2013 worden er meer meters onttrokken dan toegevoegd, met als gevolg een lichte afname van de kantorenvoorraad (figuur 2-2).

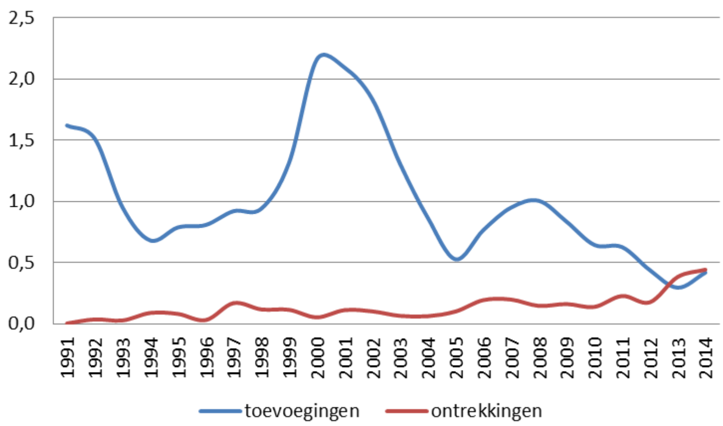
6 Over de leegstand aan bedrijfsruimte zijn geen recente cijfers voorhanden.

Figuur 2-1 % leegstand van kantoren 1991-2014



Bron: Bak, bewerking PBL, bewerking RIGO

Figuur 2-2 Aantal miljoen m2 verhuurbare vloeroppervlakte 1991-2014, toevoegingen en onttrekkingen, kantoren



Bron: Bak, bewerking PBL, bewerking RIGO

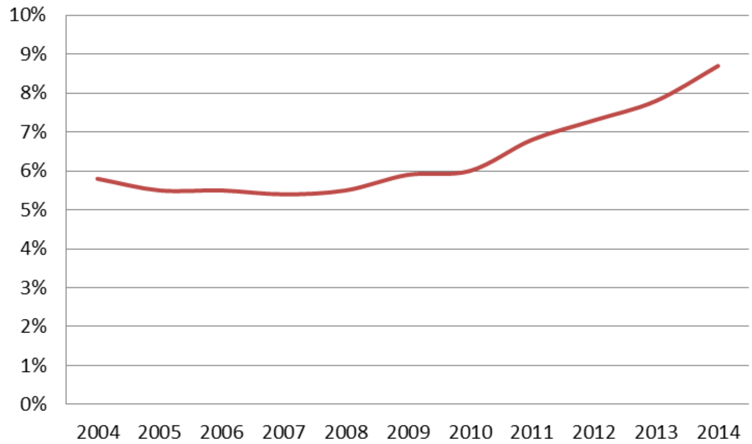
2.2.2 Winkelleegstand

In 2014 stond gemiddeld bijna 9% van het winkelvloeroppervlakte leeg. Sinds 2008 stijgt dit percentage. Dat is ruim 2,5 miljoen van de in totaal bijna 31 miljoen vierkante meter vloeroppervlakte. Net als bij de kantorenleegstand zijn er grote regionale verschillen. De winkelleegstand concentreert zich vooral aan de randen van Nederland, voor een deel in krimpgebieden zoals Zuid-Limburg en Noordoost-Groningen.

Sinds 2005 worden meer vierkante meters winkelruimte toegevoegd dan onttrokken (figuur 2-4). Net als bij de kantoren neemt de omvang en het aandeel van de structurele leegstand toe. Opvallend is dat de aanvangs- en frictieleegstand ook sterk is toegenomen, dit in tegenstelling tot de kantorenmarkt. Dit komt vrijwel volledig

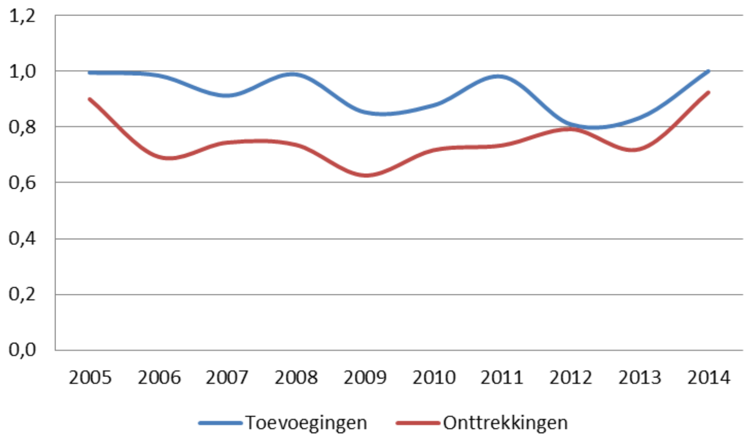
voor rekening van de aanvangsleegstand; ongeveer 20% van de nieuwe winkels wordt onverhuurd opgeleverd.

Figuur 2-3 % leegstand van winkels 2004-2014



Bron: Locatus, bewerking PBL, bewerking RIGO

Figuur 2-4 Aantal miljoen m2 verhuurbare vloeroppervlakte 2005-2014, toevoegingen en onttrekkingen, winkels



Bron: Locatus, bewerking PBL, bewerking RIGO

2.3 Ontwikkelingen in het leegstandsbeleid

De afgelopen jaren is leegstandsproblematiek prominent op de agenda gekomen van zowel overheden (Rijk, provincie en gemeente) als private partijen (vastgoedinvesteerders en -eigenaars, Neprom, financiers en andere marktpartijen). Die toegenomen aandacht kunnen we illustreren aan de hand van drie ontwikkelingen: de VNG-

modelverordening en handreiking, de zogenaamde 'Kantorentop' en de G32-leerkring

2.3.1 VNG-modelverordening en handreiking

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft direct na inwerkingtreding van de Wet kraken en leegstand de handreiking *Leegstand te lijf* opgesteld, die gemeenten handvatten biedt voor een langetermijnstrategie om leegstand te bestrijden. Bij die handreiking hoort de modelverordening, die gemeente kunnen gebruiken als startpunt bij het maken van hun eigen verordening. In de handreiking wordt voor een breed perspectief gekozen: de Leegstandverordening is één van de instrumenten in het gemeentelijk beleid gericht op het tegengaan van leegstand van niet-woonruimte[7].

2.3.2 Kantorentop

Op 25 mei 2010 vond de zogenaamde 'kantorentop' plaats. Tijdens die top besloten alle partijen die betrokken zijn bij kantorenleegstand[8] een gezamenlijk actieprogramma op te starten met als doel de groeiende leegstand terug te dringen. Dit actieprogramma werd maart 2011 naar de Tweede Kamer gestuurd[9] en mondde uit in het Convenant aanpak leegstand kantoren[10]. In dat convenant committeren partijen zich voor een periode van 5 jaar aan een gezamenlijke, gecoördineerde aanpak om de leegstand in kantoren te bestrijden en de kantorenmarkt beter te laten functioneren.

2.3.3 G32-leerkring kantoren- en winkelleegstand

Begin 2014 zijn de G32 en Platform31 gestart met de leerkring kantoren- en winkelleegstand. Die leerkring heeft als doel gemeenten concrete handelingsperspectieven aan te rijken met betrekking tot de rol die zij kunnen spelen ten aanzien van de leegstand van kantoren en winkels.

2.4 Tussentijdse evaluatie gemeentelijk leegstandsbeleid

Op verzoek van de Tweede Kamer heeft de Minister van BZK één jaar na invoering van de Wet kraken en leegstand laten inventariseren in hoeverre gemeenten de ontwikkeling van leegstandsbeleid voortvarend hebben opgepakt[11]. De Minister concludeerde in maart 2013 dat gemeenten hun rol goed oppakken[12]. Uit de inventarisatie bleek dat drie gemeenten van Leegstandsverordening gebruik hadden gemaakt. Dat deden ze allemaal gebiedsgericht. Over de effecten van de Leegstandsverorde-

7 *Handreiking Leegstand te lijf*, VNG, maart 2011.

8 Denk aan het Rijk, gemeenten, provincies, banken, beleggers, projectontwikkelaars vastgoedeigenaren.

9 Door de Minister van I&M, 7 maart 2011, kenmerk 2011039614.

10 Van 27 juni 2012.

11 Zie *Eén jaar Wet kraken en leegstand, 41 gemeenten over de nieuwe wet*, RIGO, februari 2012.

12 Kamerbrief van Minister van BZK, d.d. 29 maart 2012, kenmerk 2012-0000133778.

ning kon indertijd nog niets worden gezegd. Vrijwel alle onderzochte gemeenten hebben na het van kracht worden van de wet hun beleid op dit terrein heroverwogen. Het meest genoemde argument om geen Leegstandsverordening op te stellen was dat gemeenten de voorkeur geven aan samenwerking in plaats van dwang, maar ook de toegevoegde waarde en de uitvoerbaarheid van een verordening werden op lokaal niveau betwijfeld.

3 Het tegengaan van kraken

Handhaving van het kraakverbod is een zaak van het Openbaar Ministerie. Waar het openbare orde en veiligheid betreft, heeft ook de burgemeester een rol. Dit hoofdstuk geeft een beeld de werking van de wet waar het gaat om de bestrijding van kraken, bij gemeente, OM en politie.

Dit hoofdstuk is gebaseerd op een verschillende bronnen, die op de geëigende plaatsen genoemd worden. De cijfers over de vervolgingen op basis van het kraakverbod (paragraaf 3.2) zijn afkomstig van het Parket Generaal (in Den Haag) van het Openbaar Ministerie.

Daarnaast zijn interviews gehouden met Officieren van Justitie van de arrondissementen Amsterdam (2), Rotterdam en Gelderland Midden. De officier van Gelderland Midden heeft voor zijn informatie 4 beleidsofficieren geraadpleegd uit de politiedistricten Gelderland Midden, Gelderland Zuid, Noord-Oost Gelderland, IJsselland en Twente.

Bij het benaderen van de officieren van Justitie is gebleken dat de portefeuille kraken niet van zodanige omvang is, dat deze in elke arrondissement bij een vaste officier is ondergebracht. Het is dan ook niet gelukt om in elk arrondissement een officier hierover te spreken. Niettemin is uit de interviews wel een consistente lijn naar voren gekomen over de handelswijze van het OM bij kraakincidenten (zie paragraaf 3.3).

Paragraaf 3.4 is gewijd aan de relatie tussen het bestrijden van kraken aan de ene kant en de openbare orde en veiligheid aan de andere kant. Die paragraaf is gebaseerd op 10 telefonische interviews met gemeentelijke beleidsambtenaren die betrokken zijn bij de openbare orde en veiligheid en natuurlijk het bijbehorende bureau-onderzoek.

3.1 Het kraakverbod

De Wet kraken en leegstand voorziet in twee belangrijke bepalingen die gevolgen hebben voor de aanpak van het kraken.

1. In artikel 138a Wetboek van Strafrecht is het kraken van een pand, dat wil zeggen het wederrechtelijke binnendringen of wederrechtelijk vertoeven in een pand dat niet in gebruik was toen het werd gekraakt, als misdrijf strafbaar gesteld[13]. De strafbaarheid is niet meer afhankelijk van de duur van de leegstand.

[13] Artikel 138a lid 1. Hij die in een woning of gebouw, waarvan het gebruik door de rechthebbende is beëindigd, wederrechtelijk binnendringt of wederrechtelijk aldaar vertoeft, wordt, als schuldig aan kraken, gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de derde categorie.

Er is dus sprake van een **algemeen kraakverbod,** waarvoor een gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of een geldboete van de derde categorie[14] kan worden opgelegd. In het tweede en derde lid is geregeld dat hogere straffen kunnen worden opgelegd als krakers bedreigingen uiten of zich bedienen van middelen geschikt om vrees aan te jagen.

2. In artikel 551a Wetboek van Strafvordering is een speciale **ontruimingsbevoegdheid** opgenomen. Iedere opsporingsambtenaar kan bij een verdenking van een misdrijf als bedoeld in onder meer artikel 138a Sr het betreffende pand binnentreden en iedereen die daar wederrechtelijk vertoeft en alle voorwerpen die daar worden aangetroffen, (doen) verwijderen. Hiermee is zeker gesteld dat binnentreden mogelijk is.

Deze twee artikelen hebben gevolgen voor de mogelijkheid kraken aan te pakken veranderd. In de volgende paragrafen wordt geschetst hoe dat in de praktijk gaat.

3.2 Omvang van de vervolgingen: cijfers nader toegelicht

De cijfers in dit hoofdstuk zijn afkomstig van het Parket-Generaal van het Openbaar Ministerie. Voor gegevens over de rechterlijke beslissingen per arrondissement is toestemming verkregen van de Raad voor de Rechtspraak.

De cijfers hebben betrekking op de acties van het OM respectievelijk rechterlijke macht; de kraakincidenten waarvan aangifte is gedaan. Ze gaan dus niet over het aantal kraakincidenten *an sich* en ook niet over eventuele civiele zaken met betrekking tot kraken.

3.2.1 Het beleid van het Openbaar Ministerie

De interviews hebben duidelijk gemaakt dat het OM na aangifte bij de politie, als eerste op de hoogte is van een gekraakt pand. Deze informatie is op dat moment meestal niet bekend bij de gemeente. We beginnen daarom bij het Openbaar Ministerie (OM).

Als een pand wordt gekraakt en vervolgens ontruimd, kan dat leiden tot verschillende beslissingen van het OM. In deze paragraaf wordt een cijfermatig beeld gegeven van de wijze waarop het OM met kraakincidenten en de daarbij betrokken verdachten in de periode van 1 oktober 2010 tot en met eind 2014 heeft gehandeld.

Artikel 138 a lid 2. Indien hij bedreigingen uit of zich bedient van middelen geschikt om vrees aan te jagen, wordt hij gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren of geldboete van de vierde categorie.

Artikel 138a lid 3. De in het eerste en tweede lid bepaalde gevangenisstraffen kunnen met een derde worden verhoogd, indien twee of meer verenigde personen het misdrijf plegen.

14 Per 1 januari 2014 ten hoogste € 8100, een boete in de vierde categorie bedraagt per die datum ten hoogste € 20.205.

Werkwijze: vervolging, strafrechtelijke beslissing of sepot

Na een aangifte van een kraakincident, die via de politie bij het Openbaar Ministerie terecht komt, beslist het OM of en hoe zij strafrechtelijk gaat handhaven. Het OM kan overgaan tot strafvervolging. In dat geval worden de verdachten gedagvaard en wordt de zaak aan de rechter voorgelegd. De rechter beslist dan of een straf wordt opgelegd en zo ja, welke. Een zaak kan ook worden gevoegd ter terechtzitting. In dat geval wordt een verdachte niet afzonderlijk gedagvaard voor het overtreden van artikel 138a Sr, maar is sprake van een ander strafbaar feit waarvoor verdachte wordt vervolgd.

Het OM kan ook zelf strafrechtelijke beslissingen nemen ten aanzien van de verdachten. Hierbij heeft het OM meerdere mogelijkheden. Het OM kan een transactie voorstellen, een strafbeschikking opleggen of de zaak afdoen met een voorwaardelijk of onvoorwaardelijk sepot.

Het OM kan op basis van het wetboek van Strafrecht, als de zaak niet voor de rechter is gebracht, een transactie aanbieden aan de verdachte. In dat geval doet het OM een aanbod van een boete of een taakstraf aan de verdachte om daarmee een strafvervolging te voorkomen. Als de verdachte niet ingaat op het aanbod van de taakstraf of de boete niet betaalt, kan het OM alsnog vervolgen.

Het OM kan ook een strafbeschikking opleggen. Het opleggen van een strafbeschikking is een formele stap, waarbij het OM beslist welke straf wordt opgelegd aan verdachte(n). Dat kan een boete zijn, maar ook een andere straf bijvoorbeeld een taakstraf. Een verdachte kan hiertegen verzet aantekenen. Na verzet of mislukte executie kan alsnog worden besloten de zaak voor de rechter te brengen, maar de zaak kan ook worden geseponeerd of de strafbeschikking kan in een gewijzigde vorm worden opgelegd. Een strafbeschikking is direct te executeren (uitvoeren) door het Centraal Justitieel Incassobureau. Als de executie mislukt, komt de zaak weer terug bij het OM, waar opnieuw over de zaak moet worden beslist.

Een volgende mogelijkheid is het opleggen van een voorwaardelijk sepot door het OM. Bij een voorwaardelijk sepot kan de verdachte vervolging voorkomen door een aangeboden sanctie aan te nemen, bijvoorbeeld het volgen van een cursus of een schadevergoeding betalen aan de benadeelde partij. Er moet sprake zijn van een bewijsbare bijdrage aan het strafbare feit, waaraan het aandeel van de verdachte gering is. Houdt de verdachte zich niet aan de opgelegde voorwaarden, dan kan alsnog tot vervolging worden overgegaan.

Het OM kan ook beslissen tot een onvoorwaardelijk sepot. In dat geval wordt er geen strafvervolging ingesteld. De zaak is na deze beslissing afgedaan en de verdachte gaat vrijuit.

3.2.2 Aantallen verdachten en kraakincidenten

Het OM heeft tussen 1 oktober 2010 en 31 december 2014 213 kraakincidenten onder handen gehad waarbij 529 verdachten waren betrokken. Bij een kraakincident zijn over het algemeen meerdere personen betrokken. Daarom is het aantal verdachten hoger dan het aantal incidenten.

Tabel 3-1 geeft een overzicht van de beslissingen die het OM in de onderzoeksperiode heeft genomen ten aanzien van kraakincidenten waarvan aangifte is gedaan. Te zien is dat het OM over 507 verdachten een beslissing heeft genomen. Over 22 verdachten heeft het OM dus nog geen beslissing genomen.

In ruim driekwart van de zaken stelt het OM vervolging in; 390 verdachten zijn gedagvaard. In 69 gevallen is de zaak onvoorwaardelijk geseponeerd. Deze verdachten zijn niet vervolgd. De strafbeschikking is 18 keer opgelegd. 5 keer is een transactie tot stand gekomen en 16 gevallen zijn voorwaardelijk geseponeerd.

Ontwikkelingen

Uit tabel 3-1 blijkt dat er in de onderzochte periode een groei was van verdachten waarover het OM een beslissing heeft genomen. Hieraan ligt een groei van het aantal aangiftes van gekraakte panden ten grondslag. Vooral de cijfers van 2014 vallen op. De oorzaak van deze groei hebben wij in het onderzoek niet kunnen achterhalen. Wellicht speelt een grotere bekendheid van de Wet kraken en leegstand bij het publiek een rol.

Tabel 3-1 Beslissingen van het OM ten aanzien van verdachten van kraakincidenten (2010-2014)

	2010	2011	2012	2013	2014	Totaal	%
Dagvaarden	9	66	51	83	181	390	77%
Voegen		1		3	5	9	2%
OM-strafbeschikking			1	5	12	18	4%
Transactie		1	3	1		5	1%
Voorwaardelijk sepot		1	6	1	8	16	3%
Onvoorwaardelijk sepot		2	16	18	33	69	14%
	9	**71**	**77**	**111**	**239**	**507**	**100%**

Instroom aangiftes van kraakincidenten per arrondissement

Tabel 3-2 geeft inzicht in de aangiftes van kraakincidenten per arrondissement[15]. In de onderzoeksperiode zijn in het hele land aangiftes gedaan. De aangiftes van kraakincidenten zijn niet beperkt tot bepaalde regio's. In alle arrondissementen doet de burger dus een beroep op gebruik van de Wet kraken en leegstand en komen aangiftes via de politie terecht bij het OM.

Arrondissement Oost-Nederland en Midden-Nederland laten de hoogste instroom van aangiftes zien. Een mogelijke verklaring is dat deze twee arrondissementen meer inwoners hebben dan de overige arrondissementen. Oost-Nederland is bovendien geografisch het grootste arrondissement. Het arrondissement Amsterdam omvat geografisch een kleiner gebied en heeft minder inwoners dan deze twee arrondissementen.

15 Het OM administreert verdachten. Er heeft een speciale omrekening plaatsgevonden om te komen tot het aantal kraakincidenten.

Tabel 3-2 Ingestroomde aangiftes kraakincidenten per arrondissement (2010-2014)

	2010	2011	2012	2013	2014	Totaal	%
Amsterdam	1	3	3		5	12	6%
Den Haag		3	3	4	14	24	11%
Limburg		1	1	2	2	6	3%
Midden-Nederland	5	5	4	7	10	31	15%
Noord-Holland	1	5	3	3	4	16	8%
Noord-Nederland		2	7	2	8	19	9%
Oost-Brabant		2	6	2	8	18	8%
Oost-Nederland	2	6	14	14	8	44	21%
Rotterdam		5	7	5	10	27	13%
Zeeland-West-Brabant	1	6	4	1	4	16	8%
	10	**38**	**52**	**40**	**73**	**213**	**100%**

In tabel 3-3 is een overzicht gegeven van de verdeling van de betrokken verdachten per arrondissement. Ook hier laten de arrondissementen Midden Nederland en Oost Nederland de grootste instroom zien. In Amsterdam ligt met het aantal ingestroomde verdachten op de zevende plaats, maar gemiddeld stromen per kraakincident in Amsterdam de meeste verdachten in[16].

Tabel 3-3 Ingestroomde verdachten per arrondissement (2010-2014)

	2010	2011	2012	2013	2014	Totaal	%
Amsterdam	2	6	8		29	45	9%
Den Haag		3	3	13	36	55	10%
Limburg		5	1	4	2	12	2%
Midden-Nederland	12	20	14	27	28	101	19%
Noord-Holland	1	5	8	13	27	54	10%
Noord-Nederland		2	10	2	13	27	5%
Oost-Brabant		2	6	2	13	23	4%
Oost-Nederland	6	17	25	27	25	100	19%
Rotterdam		7	10	9	33	59	11%
Zeeland-West-Brabant	1	33	12	1	6	53	10%
	22	**100**	**97**	**98**	**212**	**529**	**100%**

3.2.3 De beslissingen van de rechter in cijfers

Na een uitgebrachte dagvaarding van de verdachten is de rechter aan zet. In deze paragraaf is in de vorm van cijfermatige overzichten weergegeven welke beslissingen de rechter heeft genomen in aan hem voorgelegde strafzaken op grond van overtreding van artikel 138a Sr in de onderzoeksperiode.

Nota bene

De cijfers die in deze paragraaf gepresenteerd worden kunnen niet één op één bij elkaar worden opgeteld. Dit komt omdat 1 kraakincident vaak meerdere verdachten

16 In Amsterdam is dat bijna 4 personen. Gemiddeld ligt het tussen 2 en 3 personen.

betreft, die bovendien regelmatig een combinatie van straffen (boete, (on)voorwaardelijke vrijheidsstraf) opgelegd krijgen.

Aantallen beslissingen

In tabel 3-4 is te zien dat de rechter over 277 verdachten een beslissing heeft genomen in de periode 2010-2014. Dit aantal ligt lager dan de ingestroomde verdachten bij het OM. Dit wordt enerzijds verklaard door het tijdsverschil: sommige zaken zijn nog in behandeling bij het OM en zijn nog niet aan de rechter voorgelegd. Anderzijds zijn een aantal zaken ter terechtzitting gevoegd.

Tabel 3-4 geeft ook inzicht in het type beslissing die de rechter in de onderzoeksperiode heeft genomen. Van de 277 verdachten is 15% (42) is vrijgesproken. Veel vaker, namelijk driekwart van de verdachten (210) is schuldig verklaard en heeft een straf gekregen. In een klein aantal gevallen is ter terechtzitting gevoegd (5%), hiervoor is geen afzonderlijke dagvaarding uitgebracht. In 2% (5 verdachten) is sprake geweest van een schuldigverklaring zonder oplegging van straf of maatregel. In 7 gevallen is het OM niet ontvankelijk verklaard.

Tabel 3-4 Beslissingen van de rechter ten aanzien van verdachten van kraakincidenten (2010-2014)

	2010	2011	2012	2013	2014	Totaal	%
Schuldigverklaring met strafoplegging	6	11	42	44	107	210	76%
Schuldigverklaring zonder strafoplegging		1		3	1	5	2%
Ter terechtzitting gevoegd			2	4	7	13	5%
Vrijspraak	2	24	3	5	8	42	15%
OM niet ontvankelijk				7		7	3%
	8	**36**	**47**	**63**	**123**	**277**	**100%**

De aard van de beslissingen door de rechter

Net als het OM kan de rechter verschillende beslissingen nemen. Een straf kan bestaan uit een, al dan niet gedeeltelijk, voorwaardelijke of onvoorwaardelijke vrijheidsstraf. Daarnaast kan de rechter geldboetes en taakstraffen opleggen. Ook deze straffen kunnen onvoorwaardelijk of voorwaardelijk worden opgelegd. In de tabellen 3-5, 3-6 en 3-7 zijn de cijfers gegeven van opgelegde vrijheidsstraffen, de opgelegde geldboetes en taakstraffen. De rechter legt een straf op in uren, dagen, weken, maanden of jaren[17]. Ten behoeve van de leesbaarheid zijn de vrijheidsstraffen in de tabellen in weken en maanden weergegeven.

De rechter heeft aan 37 verdachten een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf opgelegd (tabel 3-5). In 44% van de gevallen was deze straf beperkt tot minder dan een week. In 34% van de zaken bedroeg die straf tussen 1 en 4 weken. De rechter heeft in enkele gevallen een langere onvoorwaardelijke vrijheidsstraf opgelegd van één maand

17 Een week is 7 dagen, 1 maand is 30 dagen, 2 maanden is 60 dagen, 3 maanden is 90 dagen, 12 maanden is 360 dagen en 1 jaar is 365 dagen.

en zelfs van langer dan een half jaar. Gemiddeld is een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf van 37 dagen opgelegd.

Uit tabel 3-5 blijkt ook dat de rechter in 27 gevallen aan verdachten een voorwaardelijke vrijheidsstraf heeft opgelegd in de periode 2010-2014. Voor bijna de helft van de verdachten (13) was dat een voorwaardelijke vrijheidsstraf van 14 tot 30 dagen. Voor 7 verdachten bedroeg de voorwaardelijke vrijheidsstraf meer dan 4 weken. Een voorwaardelijke vrijheidsstraf duurt gemiddeld 23 dagen.

Tabel 3-5 Vrijheidsstraffen opgelegd door de rechter (2010-2014)

	onvoorwaardelijk		**voorwaardelijk**	
	dagen	**%**	**dagen**	**%**
Tot 1 week	17	44%	1	4%
1 tot 2 weken	5	13%	6	22%
2 tot 4 weken	8	21%	13	48%
4 tot 6 weken	1	3%	3	11%
6 tot 13 weken	2	5%	2	7%
3 tot 6 maanden	4	10%	2	7%
6 maanden of langer	2	5%		0%
	39	**100%**	**27**	**100%**
gemiddeld aantal dagen	37		23	

Naast vrijheidsstraffen heeft de rechter ook geldboetes opgelegd in de afgelopen periode. In tabel 3-6 zijn de onvoorwaardelijke en voorwaardelijke boetes weergegeven. Er is 95 keer een onvoorwaardelijke boete opgelegd en 26 keer een voorwaardelijke. Meer dan de helft van de onvoorwaardelijk opgelegde boetes ligt tussen de €500 en €2.000. De gemiddelde hoogte van de onvoorwaardelijke geldboete bedraagt € 1.062. De gemiddelde voorwaardelijke boete ligt op €846. Ruim 30% van de voorwaardelijke boetes ligt onder de €250; 42% van de voorwaardelijke boetes ligt boven de €1.200.

Tabel 3-6 Geldboetes opgelegd door de rechter (2010-2014)

	onvoorwaardelijk		**voorwaardelijk**	
	aantal	**%**	**aantal**	**%**
€50 - €250	13	14%	1	4%
€250 - €500	18	19%	8	31%
€500 - €1.000	24	25%	6	23%
€1.000 - €2.000	26	27%	11	42%
€2.000 of meer	14	15%		
	95	**100%**	**26**	**100%**
gemiddelde geldboete	€ 1.062		€ 846	

Tabel 3-7 geeft inzicht in de opgelegde taakstraffen. De taakstraffen worden opgelegd in uren. Er is vaker een onvoorwaardelijke taakstraf opgelegd dan een voorwaardelijke. Gemiddeld is de onvoorwaardelijke taakstraf langer dan de voorwaardelijke, 39 uur tegenover 29 uur.

Tabel 3-7 Taakstraffen opgelegd door de rechter (2010-2014)

	onvoorwaardelijk		voorwaardelijk	
	aantal	**%**	**aantal**	**%**
Tot 40 uur	46	56%	32	82%
40 tot 80 uur	30	37%	7	18%
80 tot 120 uur	3	4%		
120 uur of meer	3	4%		
	82	**100%**	**39**	**100%**
gemiddelde taakstraf	39		29	

In tabel 3-8 tenslotte is een totaaloverzicht gegeven van de beslissingen die de rechter in de onderzochte periode heeft gegeven. Van de 277 verdachten zijn er 42 vrijgesproken en zijn er 5 schuldig verklaard zonder strafoplegging (2%).Er zijn 13 zaken gevoegd. Er zijn 210 verdachten schuldig verklaard met een strafoplegging.

Aan de veroordeelden zijn verschillende straffen opgelegd. Aan 45% van de veroordeelden is een onvoorwaardelijke boete opgelegd (gemiddeld €1.062). Aan 19% van de veroordeelden is een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf opgelegd, waarbij dat voor 13% een voorwaardelijke straf was.

Tabel 3-8 Totaaloverzicht uitspraken door de rechter (2010-2014)

Uitspraken rechter	**aantal**	**%**	
schuldigverklaard met straf	210	76%	
schuldigverklaard zonder straf	5	2%	
gevoegd	13	5%	
vrijspraak	42	15%	
OM niet ontvankelijk	7	3%	
	277	**100%**	
Uitsplitsing type straffen*			
onvoorwaardelijke vrijheidstraf	39	19%	37 dagen
voorwaardelijke vrijheidsstraf	27	13%	23 dagen
onvoorwaardelijke geldboete	95	45%	€ 1.062
voorwaardelijke geldboete	29	14%	€ 846
onvoorwaardelijke taakstraf	82	39%	39 uren
voorwaardelijke taakstraf	39	19%	29 uren

* de straffen worden geregeld gecombineerd opgelegd, totaal daarom hoger dan 100%

3.3 De achtergronden van vervolgings- en ontruimingsbeleid

Na het cijfermatige beeld van het vervolgingsbeleid van het OM en de beslissingen van de rechter, gaan we in deze paragraaf in op ontruimingsbeleid van het OM en de daarbij toepasselijke overwegingen.

De reikwijdte van en het gebruik van artikel 551a Sv

Meteen na het inwerking treden van de wet is de wet getest. De voorzieningenrechter in Den Haag vonniste op 29 oktober 2010 in twee zaken[18] die door krakers waren aangespannen tegen de staat. In hoger beroep heeft het Gerechtshof Den Haag[19] in deze twee zaken uitspraak gedaan op 8 november 2010. Daarna zijn de krakers in cassatie gegaan bij de Hoge Raad[20], die op 28 oktober 2011 uitspraak deed. In deze zaken stond naast andere rechtsvragen, de legitimiteit van de strafrechtelijke ontruiming die was aangezegd op grond van artikel 551a Sv centraal. Ontruimen zou pas mogelijk zijn als onherroepelijk door de strafrechter is vastgesteld dat voldaan is het overtreden van artikel 138a Sr. Bovendien zou ontruimen in strijd zijn met artikel 8 van het Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden, aangezien daardoor het huisrecht van eisers wordt beperkt op een wijze die niet voldoet aan de strikte eisen die aan een beperking gesteld worden op grond van artikel 8 lid 2 EVRM. De beperking moet bij wet voorzien zijn en noodzakelijk zijn in een democratische samenleving.

De voorzieningenrechter verwierp alle argumenten en weigerde de gevraagde voorzieningen. De krakers gingen daarop in beroep bij het Hof. Het Hof bevestigde het huisrecht van de krakers in artikel 8 EVRM en oordeelde dat in de Wet kraken en leegstand niet voldoende waarborgen waren voor degenen die dreigen te worden ontruimd hun zaak aan de rechter te kunnen voorleggen. Ook ontbraken nauwkeurig en deugdelijke gepubliceerde beleidsregels voor het OM hoe te handelen en die voor krakers voldoende waarborgen bevatten dat zij bij dreigende ontruiming de voorzieningenrechter om een oordeel konden vragen en dat het OM dat oordeel zal afwachten voordat tot ontruiming zal worden overgegaan. Het kunnen aanspannen van een kort geding bij de voorzieningenrechter voor een uitspraak in eerste aanleg, werd wel als voldoende effectief rechtsmiddel gezien.

De Hoge Raad bevestigde het arrest van het Hof

Na het arrest van het Gerechtshof te Den Haag, is door het OM besloten dat ontruimingen op basis van art. 551a Sv aan de bewoners van een kraakpand worden aangekondigd en dat in beginsel zal worden gewacht met ontruimen totdat de voorzieningenrechter zich over een voorgenomen ontruiming heeft uitgelaten, tenzij sprake is van bijzondere omstandigheden, die hierna nader worden omschreven.

18 Vonnissen voorzieningenrechter Rechtbank ‘s Gravenhage, KG ZA 10-1204 en KG ZA 10-1211 op 29 oktober 2010.

19 Arrest in de zaak 200.076.673/01 van het gerechtshof te 's-Gravenhage van 8 november 2010. ECLI:NL:GHSGR:2010:BO3682

20 http://www.rechtspraak.nl/Organisatie/Hoge-Raad/Nieuws/Pages/Op28oktober2011uitspraakoverstrafrechtelijkeontruimingkraakpanden.aspx

Beleidsbrief College van procureurs-generaal

Bovengenoemd besluit van het OM ten aanzien van de te volgen procedure bij ontruimingen is vastgelegd in een beleidsbrief[21] van 30 november 2010 van het College van procureurs generaal voor de hoofden van de parketten over de voorgenomen strafrechtelijke ontruimingen van kraakpanden.

De brief bevat het uitgangspunt dat de wet onverkort wordt gehandhaafd, maar geeft wel een aantal randvoorwaarden voor het gebruik van de ontruimingsbevoegdheid van artikel 551a Sv. De belangrijkste voorwaarden zijn:

- Een ontruiming moet schriftelijk worden aangekondigd.
- Als de krakers binnen een week een kort geding aanspannen dan wordt gewacht met ontruimen totdat de kort geding rechter in eerste aanleg uitspraak heeft gedaan.

In bijzondere situaties hoeft de ontruiming niet te worden aangezegd, namelijk

1. De krakers worden verdacht van huisvredebreuk (artikel 138 Sr) waarbij het huisrecht van een ander wordt geschonden.
2. De krakers worden verdacht van andere strafbare feiten, ten gevolge waarvan de rechthebbende van het pand ernstig wordt getroffen (bijvoorbeeld, een bedrijf kan niet meer functioneren of er worden ernstige vernielingen aangericht).
3. Door de wederrechtelijke bewoning ontstaat een gevaarlijke situatie of deze blijft in stand voor de krakers zelf, voor hun omgeving (bijvoorbeeld brandgevaar of instortingsgevaar) of voor bij ontruimingen betrokken personen (bijvoorbeeld door het barricaderen van panden of het aanbrengen van boobytraps).
4. Er is sprake van (ernstige vrees voor) verstoring van de openbare orde en veiligheid door de krakers, in of in de omgeving van het wederrechtelijk bewoonde pand.

Het OM heeft aan deze overwegingen toegevoegd dat voor de vervolgingsbeslissing ook onderzocht wordt of de eigenaar plannen heeft met het gekraakte pand en welke dat zijn.

3.4 Uitvoering in de praktijk door het OM

Aangifte en verzamelen bewijs

Uit de interviews met de verschillende officieren van justitie uit drie Arrondissementen blijkt dat het OM een vaste handelswijze volgt. De beleidsbrief van het Parket Generaal vormt hiervoor het uitgangspunt.

Het OM komt pas in actie nadat er aangifte is gedaan. Meldingen van overtredingen van 138a Sr (kraken) komen binnen via de politie. De politie is een heel belangrijke schakel in het handhavingsproces. De politie gaat ter plaatse kijken, beoordeelt de

21 Zie bijlage 2.

situatie en onderzoekt de bedoelingen van de krakers. Ook informeert de politie bij de eigenaar en doet navraag naar zijn plannen met het pand. Tot slot brengt de politie in beeld of er sprake is van overlast en gevaar voor de omgeving, of betrokkenen in het pand. De politie maakt van haar bevindingen een proces verbaal op, dat wordt toegevoegd aan het een kraakdossier. Het kraakdossier bestaat derhalve uit een aantal vaste gegevens te weten:

1. De aangifte met bijlagen
2. De omschrijving van het plan voor her-ingebruikname, met onderbouwende stukken
3. Bij een niet recente aangifte (> 3maanden oud) een procesverbaal of ander stuk (email of brief eigenaar) waaruit blijkt dat de aangever nog steeds wil dat het pand wordt ontruimd.
4. Een Procesverbaal van de bevindingen over de kraakactie (en met eventueel de leegstandscontrole)
5. Een Procesverbaal over de huidige situatie in en om het gekraakte pand.

Na het verzamelen van deze informatie moet het OM beslissen welke volgende stappen worden gezet. Handhaving van de wet is uitgangspunt, maar eerst worden andere opties nagelopen. Het kraakdossier vormt hiervoor de basis. Een eventuele ontruiming moet de proportionaliteitstoets kunnen doorstaan. Dat betekent dat niet elk gekraakt pand direct strafrechtelijk kan worden ontruimd en dat er een belangenafweging moet plaats vinden tussen enerzijds het belang van de eigenaar en anderzijds het belang van de krakers.

Er zijn drie beslissingen te nemen bij het instellen van vervolging van de krakers:

1. het strafrechtelijk aanhouden van krakers,
2. het strafrechtelijk ontruimen (na aanzegging),
3. het strafrechtelijk vervolgen.

Deze beslissingen staan los van elkaar. Het OM kijkt bij de te nemen vervolgstappen naar de volgende overwegingen:

- De toekomst van het pand, wat zijn de plannen van de eigenaar? Is er sprake van een verkoopplan, een verbouwplan, een sloopplan, beheer door antikraak?
- Hoe is de veiligheid in en rond het pand? Is het gevaarlijk?
- De openbare orde. Als de eigenaar zich niet meldt en er is wel een openbare orde probleem, dan kan toch worden ontruimd, zelfs als er geen plannen zijn bij de eigenaar. De gemeente moet dan met de eigenaar gaan praten om er voor te zorgen dat het pand niet nogmaals wordt gekraakt. Dat een eigenaar niets heeft gedaan is niet voorgekomen.

Beslissing tot vervolgen bij meldingen binnen 24 uur na de kraak

Wordt een melding gedaan binnen 24 uur na een kraak[22], dan gaat het OM er vanuit dat geen huisrecht[23] is ontstaan voor de krakers. In dat geval hoeven de krakers niet de gelegenheid te krijgen om een kort geding tegen de aangezegde ontruiming aan te kunnen spannen en wordt meteen tot ontruiming (zonder aanzegging zie beleidsbrief Parket Generaal) overgegaan. Uiteraard wordt niet ontruimd als niet aan bovenstaande overwegingen is voldaan. Dus als de eigenaar geen plannen heeft voor het pand, als er geen onveilige situatie is in en rond het pand en er geen openbare ordeprobleem is. Er vindt derhalve wel een belangenafweging plaats, maar er wordt niet voor leegstand ontruimd.

In dit soort zaken vertrekken de krakers regelmatig uit eigen beweging. In die gevallen komt het pand leeg, wordt er niet vervolgd en komt er geen rechtszaak. Wanneer de krakers niet uit eigen beweging weggaan en het pand gedwongen moet worden ontruimd, beslist het OM doorgaans dat de krakers worden vervolgd. De krakers worden dan ter plaatse verhoord of op het politiebureau ontboden. In steden waarin regelmatig kraakacties zijn, worden vrijwel altijd vervolging ingesteld tegen de krakers in verband met het tegengaan van recidive.

De termijn van 24 uur voor het ontstaan van huisrecht is niet bevestigd door de rechter. Het arrondissement Gelderland Midden probeert deze termijn door de rechter bevestigd te krijgen.

Beslissingen bij meldingen van kraak na 24 uur

Bij aangiftes die binnenkomen bij het OM langer dan 24 uur na de kraakactie, wordt niet meteen besloten tot ontruiming. Ook hier hangt een beslissing tot ontruiming en vervolging van de krakers af van de belangenafweging aan de hand van de verzamelde informatie in het kraakdossier. Ook hierbij is relevant of er sprake is van gevaar in het pand of overlast voor de omgeving en of er sprake is van gebruik door de eigenaar dan wel concrete plannen voor heringebruikname. Is hiervan geen sprake, dan gaat het OM niet over tot vervolging en ontruiming.

Is er wel sprake van gevaar en overlast of als de eigenaar duidelijk kan aantonen dat hij plannen heeft voor (her) ingebruikname, of dat het pand in gebruik was, beslist het OM wel tot ontruiming.

Deze ontruiming wordt schriftelijk aangezegd. De politie overhandigt deze brief aan de krakers persoonlijk of spijkert deze aan de deur. De krakers krijgen bij de aanzegging een termijn van 7 dagen om eventueel een kort geding aan te spannen tegen deze aanzegging tot ontruiming. De ontruiming wordt dan na de zittingsdatum gepland.

22 Een zogenaamde hete kraak.

23 Huisrecht ontstaat niet alleen door verblijf in een pand maar ook door huiselijke activiteiten, slapen, eten, recreëren. Het OM beoordeelt op het moment van aangifte of er sprake is van huisrecht.

Uit de gesprekken kwam naar voren dat zowel in Amsterdam als in Gelderland Midden, blijkt voor te komen dat wel een kort geding wordt aangespannen, maar dat dit vlak voor de geplande ontruiming weer wordt ingetrokken. In Amsterdam gebeurde dit zo vaak, dat hierover een afspraak met de aldaar werkzame advocaten is gemaakt. Voortaan wordt het OM binnen een week geïnformeerd of het kort geding doorgang vindt of niet. Hierdoor wordt voorkomen dat OM, rechters en politie belast worden met voorbereidende werkzaamheden, die op het allerlaatst niet nodig blijken.

Over vrijwel alle ontruimingen vindt overleg plaats in de driehoek. Soms vindt dit overleg plaats via email, soms zijn er afzonderlijke besprekingen.

Politie-inzet

Voor een ontruiming moet politie-inzet worden gepland. In de gevallen waarin met een termijn van tenminste 7 dagen een ontruiming wordt gepland, zijn er doorgaans geen capaciteitsproblemen bij de inzet van de politie. De benodigde politie-inzet is dan op voorhand bekend. Dit ligt anders bij zaken waarbij onmiddellijk tot ontruiming wordt besloten en overgegaan. De beschikbare capaciteit is een punt van overleg in het driehoeksoverleg

Wie zijn de krakers?

In de interviews is gevraagd naar de achtergronden van de krakers[24]. Uit de gesprekken blijkt dat de groep krakers niet homogeen is. Er zijn krakers die lokaal actief zijn en ook afkomstig zijn uit die omgeving en die op zoek zijn naar goedkope woonruimte. Gemeente en politie kennen deze personen. In een aantal gevallen bewonen zij lege panden die zijzelf beheren. Er is geen gevaar voor de omgeving, geen directe ander bestemmingsdoel en dergelijke situaties worden door gemeente en eigenaren vaak gedoogd. Deze situatie komt voor en kleinere gemeenten, bijvoorbeeld Emmen, maar ook in grotere bijvoorbeeld Groningen en Utrecht.

Anderzijds zijn er ook krakers actief die landelijk opereren en die soms ook internationale contacten of achtergronden hebben. Een deel van deze krakers verplaatst zich soms van stad naar stad. Een ander deel van de krakers heeft een zwakke maatschappelijk positie en is op zoek naar goedkope woonruimte, bijvoorbeeld buitenlandse arbeiders zonder werk. Ook komt voor dat krakers een psychiatrische achtergrond hebben. In de gemeente Rotterdam wordt getracht dergelijke personen te begeleiden naar andere woonvormen met begeleiding.

Welk type panden wordt gekraakt?

In de praktijk wordt geen onderscheid gemaakt tussen kraken van woonruimte en niet-woonruimte. De ervaring leert dat panden die gekraakt worden eigenlijk altijd in handen zijn van professionele beheerders, eigenaren of verhuurders. Zij durven vastgoed leeg te laten staan. Particulieren durven dat niet of minder. Het kraken van

24 Het beeld van de samenstelling van de groep krakers is slechts een indruk, die uit de gesprekken naar voren is gekomen. Er is geen enkel systematisch onderzoek naar gedaan.

woonruimte van een particuliere eigenaar, komt dan ook weinig voor. We hebben in dit onderzoek niet bevestigd kunnen krijgen dat een bepaald type panden vaker wordt gekraakt.

3.5 Openbare orde en veiligheid

Het al dan niet ontruimen van gekraakte panden is niet alleen een zaak van het OM. Waar de openbare orde en veiligheid in het geding zijn, speelt ook de gemeente een rol.

Driehoeksoverleg

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de openbare orde en veiligheid. Dat komt o.a. tot uiting in het driehoeksoverleg. De Wet kraken en leegstand heeft duidelijkheid gegeven over de rollen van eigenaren, gemeenten en het OM. De meeste gemeenten hebben na de inwerkingtreding afspraken gemaakt met het OM en volgen het beleid van het OM.

Het OM overlegt beslissingen tot ontruimen van gekraakte panden altijd in de driehoek. Dit overleg verloopt doorgaans vlot. Soms vindt afstemming plaats per e/mail. Bij ontruimingen waarbij grote politie-inzet is vereist, wordt dit in de vergadering besproken.

Gemeenten en OM geven aan dat het openbare orde en veiligheid voldoende is geborgd in afspraken.

De Wet kraken en leegstand heeft ook geleid tot een aantal andere effecten.

Afspraken met gemeenten en eigenaren

In het Arrondissement Amsterdam is meer afstemming tussen OM en gemeente(n)tot stand gekomen. Er wordt intensiever samengewerkt in de driehoek. Ook wordt opgetreden vanuit de driehoek richting professionele eigenaren en verhuurders om hun panden niet onnodig lang leeg te laten staan en aan leegstandbeheer te (gaan) doen. Er werden ook woningen van corporaties gekraakt, die al jaren lang leeg stonden. Eigenaren hebben hier een eigen verantwoordelijkheid volgens het OM. Het OM wil niet in de rol van spoedontruimer (kost capaciteit), terwijl eigenaren hun verantwoordelijkheid onvoldoende nemen. Dit overleg lijkt inmiddels zijn vruchten af te werpen.

Ook is er overleg met eigenaren als het gaat om bijzondere groepen, zoals vluchtelingen. De burgemeester van Amsterdam is tevreden over de huidige samenwerking met het OM.

De gemeente Utrecht heeft met woningbouwverenigingen, politie en het OM in gestructureerd overleg afspraken gemaakt over goede opvolging van vaste bewoners, tijdelijke verhuur, anti-kraak en bewaking in periode naar start renovatie en sloop. Daardoor wordt woonruimte nu veel beter in gebruik gehouden en laat men niet meer in afwachting van renovatie en of sloop panden een periode leegstaan. De procedureafspraken die zijn gemaakt tussen gemeente, OM en politie zijn geëvalueerd en kunnen minder intensief worden. Er is nl. minder maatschappelijke onrust,

dreiging van ordeverstoring ontstaan dan bij inwerkingtreding van de wet werd verwacht. Het “inlassen” van aanzegging tot ontruiming en afwachten van kortgeding en uitspraak heeft ook druk van de ketel gehaald.

Afspraken met advocaten

In het Arrondissement Amsterdam is een werkafspraak gemaakt met advocaten over de inzet van het kort geding voor de ontruiming. Deze kort gedingen werden vaak vlak voor de zitting en geplande ontruimingsdatum ingetrokken, hetgeen voor het OM en rechters veel onnodig werk gaf. Afgesproken is dat de advocaten die zich met kraakzaken bezig houden, (3 a 4 in Amsterdam) één week voor de zittingsdatum doorgeven of het kort geding doorgaat of niet. Het OM plant de ontruiming direct na het kort geding.

Ook in het Arrondissement Gelderland is dit verschijnsel van intrekken van een kort geding geconstateerd. In dit arrondissement zijn hierover nog geen afspraken gemaakt.

Veranderde verhouding tussen gemeenten en kraakbeweging

In de gemeente Utrecht is na de inwerkingtreding van de wet de verhouding tussen het gemeentebestuur en de kraakbeweging veranderd. Voor de inwerkingtreding van de wet was sprake van een redelijke verhouding. Er waren contacten tussen de krakers en de gemeenten. Na de inwerkingtreding van de wet is de gemeente op meer afstand gekomen. Er trad een verharding op van het gedrag van krakers. Panden werden snel(ler) gekraakt, ook als ze nog geen jaar leegstonden. De krakers voelden zich door de strafbaarstelling gecriminaliseerd. Ook werden meer (corporatie) woningen die leegkwamen t.b.v. renovatie of sloop/nieuwbouw meteen gekraakt. Dat is tegengevallen.

3.6 Tot slot

De vorige paragrafen overziend, kan worden geconstateerd dat de Wet kraken en leegstand een aantal effecten heeft gehad. Het tegengaan van kraken is in een ander daglicht komen te staan. De wet is duidelijk en de handhavingspraktijk is daardoor veranderd. Dit heeft gevolgen voor de eigenaren van vastgoed, voor de krakers, voor het OM, voor de rechter en, zij het in mindere mate, voor de gemeenten. In het vervolg van deze paragraaf wordt hierop ingegaan.

In de afgelopen 4 jaar heeft het OM gebruik gemaakt van het instrumentarium uit de Wet kraken en leegstand. Uit het onderzoek ontstaat de indruk dat eigenaren sneller een beroep doen op de wet. Zij lijken vaker aangifte te doen en actie te vragen van het OM. Er is sprake van een landelijke spreiding. Kraakincidenten komen dus overal voor.

Het OM is in grote lijnen tevreden over het instrumentarium uit de wet. Er zijn er minder bewijsproblemen dan voorheen. Die bewijsproblemen zaten dikwijls in de vaststelling van het jaar leegstand en welk deel van het pand was gekraakt. Tijdens de interviews is niet meer gebleken dat er bewijsproblemen zijn omtrent het vaststellen van de identiteit van de krakers. Verder maakt het OM afspraken met ge-

meenten voor het geval openbare orde-aspecten aanwezig zijn en het op ontruimen aan komt. Het plotseling intrekken van een kort geding, waar de krakers recht op hebben, komt wel nog voor. Hier hebben het OM, de politie (wegens planning inzet) en de rechter last van. Niet in al de onderzochte arrondissementen zijn hierover afspraken gemaakt tussen het OM en de advocatuur en/of kraakbeweging. Het OM kan aan eigenaren meer duidelijkheid geven over het moment van leegkomen van het pand.

De beleidsregels die naar aanleiding van de twee vonnissen van de rechtbank 's Gravenhage en het arrest van het Hof 's Gravenhage zijn opgesteld door het Parket Generaal op 30 november 2010 worden in de praktijk gevolgd. Deze beleidsregels zijn gepubliceerd en ook krakers zijn hiervan op de hoogte. Het is landelijk geformuleerd beleid. Het OM weet welke overwegingen zij kunnen betrekken bij het beslissen over een ontruimings- en vervolgingsbeslissing. Ook zijn de uitzonderingen helder waarin zonder aanzegging tot ontruiming kan worden overgegaan. Tevens is duidelijk dat buiten deze uitzonderingen de gedagvaarde krakers een termijn hebben van 7 dagen, waarin zij de aangezegde ontruiming via een kort geding aan de rechter kunnen voorleggen. Het gaat dan om de vraag of er sprake is van huisrecht van de krakers, waardoor een ontruiming niet had mogen worden gevorderd. Het OM gaat er vanuit dat huisrecht voor krakers niet is ontstaan, bij een melding (aangifte) van een kraakincident binnen 24 uur na de daadwerkelijke kraak. Wel zoekt het OM nog verduidelijking bij de rechter over het moment waarop het huisrecht voor krakers aanvangt.

De rollen tussen gemeente, OM en eigenaren zijn duidelijk geworden. Het OM heeft de lead gekregen. Gemeenten en OM hebben afspraken gemaakt over de werkwijze bij ontruimingen. Over ontruiming vindt altijd afstemming plaats met de gemeente, soms digitaal, soms in het driehoeksoverleg plaats. Eigenaren worden door het OM en gemeenten meer gewezen op hun verantwoordelijkheid om het kraken van hun pand te voorkomen.

4 Leegstandsbeleid in de praktijk

Het gemeentelijk leegstandsbeleid bestaat in de praktijk uit veel meer dan een Leegstandsverordening. Dit hoofdstuk maakt duidelijk hoe het leegstandsbeleid er uit ziet en welke rol de Wet kraken en leegstand hierin speelt.

Dit hoofdstuk is gebaseerd op de praktijk in 40 gemeenten. Hiervoor zijn telefonische interviews afgenomen met de ambtenaren die betrokken zijn bij het leegstandsbeleid. Van die gemeenten zijn ook de relevante beleidsstukken bestudeerd. De bijlage bevat een overzicht van de gemeenten die in het onderzoek zijn betrokken.

4.1 Gemeenten met een Leegstandsverordening

Voor zover bekend zijn er anno 2015 8 gemeenten met een Leegstandsverordening. Met 7 van deze gemeenten is in het kader van het onderzoek contact geweest[25]. Omdat de manier waarop zij de Leegstandsverordening inzetten verschilt, beschrijven we de praktijk per gemeente.

4.1.1 Gemeente Amsterdam

De Amsterdamse Leegstandsverordening is op 1 juli 2011 van kracht geworden. Het werkingsgebied betreft de kantoorgebouwen in Amstel III en Teleport/Sloterdijk, kantoorgebouwen (of delen daarvan) die groter zijn dan 10.000m^2 en ontruimde (kraak)panden. Dit laatste kunnen zowel kantoren, bedrijfsruimte, winkelpanden of woningen zijn. In Amsterdam zijn alle drie de instrumenten, meldingsplicht, leegstandsoverleg en verplichtende voordracht, in de verordening opgenomen.

De belangrijkste overwegingen van de gemeente voor deze aanpak zijn:

- de omvang, concentratie en structurele karakter van de leegstand in Amstel III en Teleport/Sloterdijk;
- het verwachte negatieve effect op de leefbaarheid van leegstaande kantoorpanden van aanzienlijke omvang;
- en het voorkomen dat ontruimde panden leeg blijven staan.

25 Het is niet gelukt om met de gemeente Brunssum inhoudelijk contact te krijgen in het kader van deze evaluatie. Uit de inventarisatie uit 2012 blijkt dat de gemeente Brunssum een leegstandsverordening heeft voor het hoofdwinkelcentrum, omdat de leegstand daar als meest bedreigend voor de leefbaarheid wordt ervaren. De gemeente heeft één op één de modelverordening van de VNG gevolgd. De verordening is nadrukkelijk bedoeld als stok achter de deur en aanvullend op het al bestaande instrumentarium en de gemeentelijke aanpak om de leegstand terug te dringen. Over de praktijkervaringen valt niets te zeggen.

De gemeente Amsterdam beschouwt de verordening als een aanvullend instrument op het bestaande instrumentarium en beleid om de leegstand van niet-woonruimte te bestrijden. Dit beleid is gericht op het stimuleren en faciliteren van (her)bestemmen, al dan niet tijdelijk. Het accommodatieteam, de gemeentelijke kantorenloods, het faciliteren en stimuleren van sociaal en cultureel leegstandsbeheer en het bevorderen van transformaties van kantoren zijn middelen om dit mogelijk te maken.

De verordening in de praktijk

Vanaf 1 januari 2012 geldt de meldingsplicht. Sindsdien zijn er meer gesprekken gevoerd met vastgoedeigenaren van leegstaande panden. Dit heeft het gemeentelijk inzicht vergroot in de (mate van) leegstand in kantoren. De gemeente merkt dat eigenaren met een leegstaand pand in het werkingsgebied zich aan de meldingsplicht houden. Volgens de gemeente komt dit, naast de van kracht zijnde verordening, doordat eigenaren graag met de gemeente in gesprek willen over de mogelijkheden om de leegstand aan te pakken.

Voorheen sprak de gemeente, aanvullend op de individuele leegstandsgesprekken, twee keer per jaar met de top 10 van eigenaren met de meeste kantoorleegstand in Amsterdam. Het huidige college heeft dit (vooralsnog) niet voorgezet.

Wanneer eigenaren hun leegstand niet bij de gemeente hebben gemeld kan een last onder dwangsom worden opgelegd. De last onder dwangsom is opgelegd voor twee panden van dezelfde eigenaar. Vervolgens heeft de eigenaar een bezwaarschrift ingediend. In beide gevallen heeft de eigenaar de leegstand binnen twee weken na het opleggen van de last onder dwangsom alsnog gemeld en daarmee aan de last voldaan. Hierdoor zijn de opgelegde dwangsommen niet geïnd door de gemeente en verbeurd verklaard.

Daarnaast heeft de gemeente twee leegstandsbeschikkingen opgelegd, waarvan momenteel nog één zaak loopt. De betreffende eigenaren hebben alle mogelijkheden, die de wet biedt, om tegen dit besluit in te gaan gebruikt. Daarvoor is steeds de uiterste termijn gebruikt. Hierdoor duurt het lang voordat het gerechtshof tot een uitspraak kan komen. Als gevolg hiervan heeft de gemeente nog niet de vervolgstap naar een verplichtende voordracht kunnen zetten.

Effectiviteit

De indruk van de gemeente is dat de leegstandsgesprekken effectiever zijn in de aanpak van de leegstand dan de andere instrumenten uit de verordening. Volgens de gemeente komt dit door de hoge uitvoeringskosten van de andere instrumenten. Dit wordt aan de ene kant veroorzaakt door de bewijslast, die vooral bij de gemeente ligt. En aan de andere kant door de (rechts)processen die volgen op het niet melden van de leegstand en de opgelegde dwangsom die daarop volgt.

De leegstandsverordening is van begin af aan beschouwd als testcase, vandaar dat bij de vaststelling is afgesproken dat de verordening na 1,5 jaar zou worden geëvalueerd. In lijn met deze afspraak is in het voorjaar van 2014 een tussenstand opgesteld over het gebruik van de verordening. Allereerst wordt in deze notitie benoemd dat

het nog te vroeg is om met een eindoordeel over de bruikbaarheid en de toegevoegde waarde van de verordening te komen, omdat voor geen enkel pand c.q. juridisch traject de beslissende fase van verplichtende voordracht is bereikt. Ondanks dat komt nu al naar voren dat de uitvoering van de verordening veel ambtelijke capaciteit kost en dat wat het oplevert beperkt is[26]. Afgezien daarvan is besloten om de uitvoering van de verordening voort te zetten vanwege het feit dat er inmiddels diverse juridische trajecten zijn gestart.

Inbedding in gemeentelijk beleid

Het leegstandsbeleid van de gemeente Amsterdam is gericht op transformatie en herontwikkeling van leegstaand vastgoed. De grote bestuurlijke betrokkenheid heeft geleid tot diverse beleidsstukken en aanpakken, zoals het Actieplan Aanpak leegstand kantoren(2010), Werkplan kantorenloods 2011-2014 (2010), Leegstand in Amsterdam: inzet op gebruik, aanpak van leegstand (2011), Kantorenstrategie (2011) en Aanzet tot een transformatiestrategie 2014-2018 (2013). Uitgangspunten in dit beleid zijn: beperkte toevoeging van nieuwbouw en het (her)ontwikkelen en transformeren van leegstaand vastgoed.

De ervaring van de gemeente is dat eigenaren de voorkeur geven aan transformatieoplossingen in de commerciële hoek. Om bovenstaande ontwikkelingen, herbestemming en transformatie, mogelijk te maken draagt de gemeente zorg voor gunstige randvoorwaarden. Dit doen ze bijvoorbeeld door in bestemmingsplannen of in erfpacht ruimte te bieden voor transformaties (dit geldt niet alleen voor kantoren). Daarnaast biedt de gemeente de mogelijkheid om een quickscan te maken, die eigenaren inzicht geeft in de mogelijkheden van een leegstandpand. Verder bemiddelt de gemeente tussen eigenaren en (potentiële) gebruikers via de kantorenloods.[27]

Mate van leegstand

De indruk van de gemeente Amsterdam is dat de leegstand van niet-woonruimte stabiel is gebleven en dat dit mede komt door de aanpak van de gemeente (beperkte toevoeging). De leegstand van niet-woonruimte concentreert zich voornamelijk in Teleport/Sloterdijk.

Samenhang met kraken

In de verordening is expliciet de link gelegd met gekraakte panden. Nadat een pand is ontruimd moet deze spoedig weer in gebruik worden genomen. Anders gezegd is het niet toegestaan dat een eigenaar zijn pand na ontruiming leeg laat staan.

Kraken van niet-woonruimte is echter nauwelijks aan de orde in Amsterdam, zo is de indruk bij de gemeente.

26 Gemeente Amsterdam (2014), Notitie ‘Tussenstand uitvoering Leegstandsverordening: resultaten van 2,5 jaar leegstandsaanpak met een verordening.’

27 Tegenwoordig heet dit de transformatieloods. De kantorenloods is in 2006 opgericht met als doel de leegstand terug te dringen.

4.1.2 Gemeente Tilburg

Sinds maart 2012 maakt de gemeente Tilburg gebruik van een leegstandsverordening. De verordening is gebiedsgericht ingezet en geldt voor de binnenstad, twee toegangslinten en een drietal (verouderde) bedrijventerreinen[28]. De VNG-modelverordening is vrijwel in zijn geheel gevolgd, dit geldt ook voor het bijbehorende instrumentarium: de meldingsplicht, het leegstandsoverleg, de verplichtende voordracht en bijbehorende dwangsommen.

De verordening in de praktijk

De invoering van de leegstandverordening heeft er volgens de gemeente toe geleid dat zowel eigenaren uit de gebieden met een meldingsplicht alsook daarbuiten zich meldden bij de gemeente[29]. In een persoonlijke brief, die aan alle vastgoedeigenaren is verzonden, zijn zij op de meldingsplicht gewezen. Uit de gesprekken met vastgoedeigenaren, die hierop volgden, bleek dat de voornaamste reden voor leegstand de economische crisis was. Waar mogelijk zijn de mogelijkheden voor transformatie bekeken, voornamelijk naar wonen[30]. Waar dit niet mogelijk was, is vervolgens geen actie ondernomen. Zo is er in Tilburg ook nog geen gebruik gemaakt van de verplichtende voordracht. De voornaamste reden hiervoor is dat de gemeente geen 'gebruikers'/ 'kandidaten' voor handen heeft.

De afgelopen jaren hebben zich niet tot nauwelijks nieuwe eigenaren gemeld, omdat ze vrijwel allemaal al in contact waren met de gemeente. Er zijn door de gemeente geen boetes of lasten onder dwangsom aan pandeigenaren opgelegd. Hierbij speelt bovendien een rol dat er geen actieve handhaving in Tilburg plaatsvindt en de verordening enkel als ondersteunend instrument wordt gehanteerd. Enkel wanneer een partij zich bij de gemeente meldt volgt een leegstandsoverleg. De voornaamste reden voor de huidige aanpak van de gemeente is de beperkte beschikbaarheid van ambtelijke capaciteit en budget voor het uitvoeren van de handhaving en monitoring van de leegstand.

Effectiviteit

De effectiviteit van de verordening wordt op dit moment gering geacht door de gemeente. Verpaupering wordt in de regel door de lintmanager snel opgepakt terwijl ook het binnenstadmanagement snel en adequaat op dat soort gevallen reageert. Op bedrijventerreinen worden leegstaande bedrijfspanden redelijk tot goed onderhouden, omdat dit de verhuurbaarheid bevorderd. De verordening zou ingezet kunnen worden wanneer een eigenaar weigert om de verpaupering aan te pakken. Dit is nog niet voorgekomen.

28 Concreet gaat het om de bedrijventerreinen: Loven, Kanaalzone en Kraaiven en de toegangslinten: Korvelse weg en Besterd. (Bron: Raadsvoorstel Leegstandverordening Tilburg 2012, dd. 8 november 2011)

29 Pandeigenaren kunnen via een formulier die online beschikbaar is hun leegstand melden.

30 In de gemeente Tilburg is een Centrum Ontwikkelingsmaatschappij Tilburg (COT) opgericht die het wonen boven winkels stimuleert. In 2014 zijn er enkele panden getransformeerd.

In de verordening is opgenomen dat deze na 3 jaar van inwerkingtreding wordt geëvalueerd. De verwachting is dat deze in de eerste helft van 2015 gereed is.

Inbedding in gemeentelijk beleid

Het leegstandsbeleid van gemeente Tilburg is in een aantal sectorale nota's vastgelegd. De leegstandsverordening wordt beschouwd als een aanvullend (uitvoerings-)instrument om met eigenaren in gesprek te gaan en om samen naar oplossingen voorde leegstaand te zoeken[31]. De uitgangspunten van dat beleid zijn het versterken van het ondernemings- en vestigingsklimaat, het verbeteren van de leefbaarheid en veiligheid en het transformeren van leegstaande bedrijfsruimte naar woonruimte. Enkele concrete voorbeelden van de Tilburgse aanpak zijn: het inbouwen van meer flexibiliteit in de bestemmingsplannen ten aanzien van functiewijzigingen en het mogelijk maken c.q. stimuleren van initiatieven voor de aanpak van leegstand op bedrijventerreinen via het lokale herstructureringsfonds. Dit geld werd beschikbaar gesteld in de vorm van een lening (revolving fund).

Daarnaast heeft de gemeente zogenaamde lintmanagers en centrummanagers aangesteld. Zij bestrijden de leegstand actief, door partijen aan elkaar te koppelen.

Mate van leegstand

De gemeente heeft geen expliciet onderzoek gedaan naar de mate van leegstand in Tilburg. Uit raadpleging van ervaringsdeskundigen (onder andere makelaars en mensen met lokale kennis) wordt geconcludeerd dat de leegstand niet buitenproportioneel is. De gemeente Tilburg heeft geen zicht op hoe de leegstand zich de laatste jaren heeft ontwikkeld.

Samenhang met kraken

Uit de nota 'Leegstand in Tilburg' (2011), blijkt dat kraken nauwelijks voorkomt in Tilburg. Vandaar dat dit aspect geen rol van betekenis heeft gespeeld bij het opstellen van de verordening.

4.1.3 Gemeente Sluis

In april 2013 is de verordening van de gemeente Sluis door de gemeenteraad vastgesteld. De verordening geldt voor het centrum van Oostburg, voor zowel winkels alsook kantoren. De gemeente heeft een verordening opgesteld, omdat in Oostburg veel panden leegstonden en de eigenaren niet te bewegen waren om de leegstand van niet-woonruimte aan te pakken. Dit vormde een risico voor de leefbaarheid in de kern Oostburg.

Sluis heeft de modelverordening van de VNG gevolgd, op uitzondering van de verplichtende voordracht. De gemeente vond dit te ver gaan, omdat ze dan de rol van makelaar op zich zouden nemen. Daarnaast was de visie van de gemeente dat het te veel administratieve lasten met zich mee zou brengen. De meldingsplicht, het leegstandsoverleg, de bijbehorende bestuurlijke boete en de leegstandsbeschikking zijn

[31] Gemeente Tilburg, Raadsvoorstel: Leegstandsverordening Tilburg 2012, dd. 8 november 2011.

wel in de verordening opgenomen. De gemeente hoopte dat een preventieve werking van de verordening uit zou gaan, waardoor pandeigenaren sneller geneigd zijn en meer inspanningen doen om de leegstand aan te pakken[32].

De verordening in de praktijk

Via de gemeentelijke website kunnen eigenaren hun leegstand melden. In de praktijk merkt de gemeente dat hiervan weinig gebruik wordt gemaakt. Hoewel de bestuurlijke boete is opgenomen in de verordening, maakt de gemeente Sluis hiervan nog geen gebruik. Dit komt doordat zij van mening is dat het zijn doel voorbij schiet, namelijk het in gesprek komen en gaan met de vastgoedeigenaren. In 2014 hebben een aantal gesprekken met eigenaren plaatsgevonden, deze hebben echter nog niet geleid tot concrete (vervolg)acties.

De gemeente heeft nog geen gebruikt gemaakt van een leegstandsbeschikking. De indruk van de gemeente is dat dit niet leidt tot actie bij pandeigenaren. Daarbij speelt mee dat zij, bij de aanpak van de leegstand, deels afhankelijk zijn van externe factoren op de markt waaronder het feit dat Sluis in een krimpgebied is gelegen en het feit dat het aanbod (van panden) momenteel de vraag overtreft.

Effectiviteit

De indruk van de gemeente is dat het effect van de verordening beperkt is. Allereerst komt dit doordat eigenaren met een leegstand pand zich, ondanks de meldingsplicht, niet melden. De gemeente moet hier vervolgens achteraan, wat veel inzet vraagt van de ambtelijke organisatie. Daarnaast is het ook zonder de verordening mogelijk om met eigenaren in gesprek te gaan. Het voordeel hiervan is, dat het een hoop administratieve last scheelt.

In de verordening is opgenomen dat deze na 2 jaar wordt geëvalueerd. Dit zal in de loop van 2015 gebeuren. Aan de hand van de evaluatie wordt bekeken of en hoe verder wordt gegaan met de verordening.

Inbedding in gemeentelijk beleid

Voor de kern Oostburg is een Masterplan Aantrekkelijk Oostburg opgesteld, hierin staan de speerpunten van het beleid en bijbehorende activiteiten geformuleerd. De insteek van het plan is het opwaarderen van de woon- en winkelkern in Oosterburg. Een aantrekkelijk centrum houdt onder andere in dat winkels zich verplaatsen van de aanloopstraten naar het centrum, de leegstand is teruggedrongen en er onderhoud aan de verpauperde panden is uitgevoerd[33].

Daarnaast werken de gemeenten Hulst, Sluis en Terneuzen, sinds het najaar van 2012, samen om eigenaren van verpauperde panden te motiveren hun pand aan te pakken om zo de leefbaarheid te bevorderen. Dit doen zij via het project KLUS (Krot-

32 Gemeente Sluis, Raadsvoorstel: Voorstel tot vaststellen van de Leegstandsverordening Sluis 2013, dd. 18 april 2013.

33 Gemeente Sluis, (2012), Masterplan Aantrekkelijk Oostburg, p. 7-8.

tenLijstUitvoeringsStrategie).Dit is onderdeel van het Experimentenprogramma Bevolkingsdaling van het Rijk, IPO en VNG[34].

Mate van leegstand

In Sluis wordt de leegstand wordt periodiek gemonitord. Het beeld van de gemeente is dat de mate van leegstand de afgelopen jaren gelijk is gebleven.

Samenhang met kraken

Het kraken is een onbekend fenomeen in de gemeente Sluis. Vandaar dat het geen rol heeft gespeeld bij het opstellen van de verordening.

4.1.4 Gemeente Sittard-Geleen

Sinds mei 2013 is de leegstandsverordening in de gemeente Sittard-Geleen, geldend voor het winkelcentrum in Sittard en het winkelcentrum in Geleen, van kracht. Het model van de VNG heeft als basis gediend. De ernst en de omvang van de leegstand in beide winkelcentra en het mogelijke nadelige effect ervan voor de leefbaarheid en leefomgeving waren de voornaamste reden voor het instellen van een leegstandverordening. Daarnaast wilde de gemeente door het instellen van de verordening een signaal afgeven dat de gemeente de aanpak van leegstand serieus neemt[35].

De gemeente heeft gekozen voor een gebiedsgerichte verordening, omdat het verwachte effect in die gebieden het hoogst was, vanwege de concentratie van de leegstand. Daarnaast sloot het aan op al lopende aanpakken en ontwikkelingen van de gemeente. Een andere overweging was de beperkte beschikbaarheid van middelen en de (verwachte) hoge bestuurlijke en administratieve lasten bij de uitvoering van de verordening[36].

De gemeente beschouwt de verordening als ultimum remedium, wanneer alle andere wegen c.q. maatregelen niet baten. Dit geldt in het bijzonder voor de verplichtende voordracht[37]. De gemeente volgt in de praktijk de verordening niet op de letter, maar wel in de geest. Hiermee wordt bedoeld dat de gemeente ervoor heeft gekozen om niet te handhaven op het niet melden van de leegstand door vastgoedeigenaren. Redenen hiervoor zijn de overbodige lastendruk (pand/ leegstandsgegevens kunnen ook worden verkregen via andere kanalen (waaronder het leegstandsoverleg)) en dat handhaving leidt tot een negatieve druk op de relatie met de pandeigenaren (terwijl het leegstandsoverleg nog moet plaatsvinden).

34 Gemeente Hulst, Gemeente Sluis & Gemeente Terneuzen, (2014), Project KLUS - Gezamenlijke aanpak verpauperde panden – tweede ronde.

35 Gemeente Sittard-Geleen, Plan van aanpak invoering van de Leegstandsverordening Sittard-Geleen 2013, 2013, p. 1.

36 Gemeente Sittard-Geleen, Raadsvoorstel: Leegstandsverordening Sittard-Geleen 2013, dd. 7 maart 2013 EN Collegevoorstel: Leegstandsverordening Sittard-Geleen, dd. 16 oktober 2013.

37 Gemeente Sittard-Geleen, Collegevoorstel: Leegstandsverordening Sittard-Geleen, dd. 16 oktober 2013.

De verordening in de praktijk

Sinds november 2013 worden eigenaren van leegstaand vastgoed aangeschreven met het verzoek zich te melden. Daarnaast schouwt de gemeente actief op leegstand en houdt zij een leegstandslijst bij[38]. Wanneer een partij zich niet meldt stuurt de gemeente nogmaals een brief met de mededeling dat B&W heeft besloten om het betreffende leegstaande pand 'ambtshalve' op de leegstandlijst te plaatsen. Sittard-Geleen heeft de keus gemaakt om partijen niet te beboeten wanneer zij zich niet melden. Zij vindt het belangrijker dat in gesprek wordt gegaan met eigenaren om samen tot een oplossing te komen. Dit gebeurt middels het leegstandsoverleg, hierbij wordt inzicht verkregen in waarom het pand leeg staat en welke stappen de eigenaar al heeft ondernomen. Vervolgens wordt bekeken welke aanknopingspunten er zijn met het gemeentelijk beleid. Het leegstandsoverleg heeft er toe geleid dat de gemeente actief bemiddeld tussen partijen.

Sittard-Geleen heeft nog geen gebruik gemaakt van de leegstandsbeschikking of verplichtende voordracht. Hiervoor is nog geen aanleiding geweest in de diverse leegstandsoverleggen met pandeigenaren. Sittard-Geleen sluit echter in de toekomst niet uit, dat er zicht situaties kunnen voordoen waarin de gemeente de leegstandsbeschikking of verplichtende voordracht wel zal inzetten als 'ultimum remedium'.

Effectiviteit

Voor de gemeente Sittard-Geleen is de verordening een effectief instrument om in overleg te treden met eigenaren van leegstand vastgoed en ze te bewegen de leegstand aan te pakken. Het proces wordt door de verordening versneld en daarnaast geeft de gemeente een legitimatie om met eigenaren in gesprek te treden. Daarnaast heeft de gemeente door de verordening een beter zicht op de leegstand in panden in de winkelcentra gekregen voor wat betreft omvang, aard, problematiek, huurprijzen en verhuurbaarheid.

De indruk van de gemeente is dat de leegstand in Sittard is de afgelopen jaren enigszins is gestabiliseerd waar deze in Geleen bijna is verdubbeld. Ondanks dat leidt de leegstand niet tot ernstige problemen in de zin van verloedering of verkrotting. Dit komt mede doordat actief met de eigenaren wordt bekeken hoe het straatbeeld in de centra zo mooi en prettig mogelijk kan worden gehouden voor de bezoekers.

Een knelpunt in het gebruik van het instrument is de administratieve last (arbeidsintensief), dit geldt zowel voor het in kaart brengen van de leegstand, het aanschrijven van de eigenaren alsook het doorpakken op wat daarop volgt. Mede hierdoor verkent de gemeente momenteel de mogelijkheden voor het organiseren van een breed vastgoedoverleg (in plaats van individuele gesprekken)gebiedsgericht per centrum, samenwerking met een vereniging van vastgoedeigenaren, leegstandbeheerders en makelaars en het opzetten van een pandenbank.

38 De gemeente Sittard-Geleen beschikt over een (elektronisch) meldingsformulier, waarmee eigenaren van leegstaande (winkel)panden hun leegstand kunnen melden in het kader van de meldingsplicht in de leegstandsverordening.

Inbedding gemeentelijk beleid

Al voor de invoering van de Wet Kraken en leegstand is de gemeente Sittard-Geleen actief in de aanpak van leegstand van niet-woonruimte. Vanaf ongeveer 2008 voert de gemeente een centrummanagement (in samenwerking met ondernemers) met als doel het centrum vitaal te houden. Sinds de vaststelling van de integrale aanpak-leegstand/centra[39], heeft de gemeente hierin de regie gepakt. De aanpak van leegstand heeft een hoge urgentie in Sittard-Geleen, vanwege de ernst en omvang van de leegstand en het mogelijke nadelige effect ervan voor de leefbaarheid en de leefomgeving. Vandaar dat de gemeente alle middelen heeft aangegrepen om de leegstand aan te pakken, zo ook de invoering van de verordening.

Samenhang met kraken

Kraken heeft geen rol gespeeld bij het opstellen van de verordening. Het kraken van niet-woonruimte wordt in Sittard-Geleen bestreden door de markt, via leegstandsbeheer.

4.1.5 Gemeente Oldambt

Sinds maart 2014 is de leegstandsverordening in de gemeente Oldambt, geldend voor het kernwinkelgebied en de schil van de kern Winschoten, van kracht. In lijn met het VNG-model is in de leegstandsverordening van de gemeente Oldambt de meldingsplicht, het leegstandsoverleg, de leegstandsbeschikking, de verplichtende voordracht en de bestuurlijke boete opgenomen.

De voornaamste reden voor de invoering van de verordening was de toenemende leegstand en verpaupering van het winkelcentrum in Winschoten[40]. Door middel van de verordening wil de gemeente een signaal afgeven dat zij de leegstand serieus neemt en de aanpak hiervan prioriteit geeft. Daarnaast wilde de gemeente graag een wettelijk hulpmiddel in handen hebben om met de eigenaren van de leegstaande panden in overleg te treden over de aanpak van de leegstand[41]. De leegstandsverordening is bedoeld om met de eigenaar van een pand dat langer dan een half-jaar leegstaat in gesprek te komen om alle gebruiks- en herbestemmingsmogelijkheden van het pand te onderzoeken. Hiermee wil de gemeente samen met de eigenaar een goede oplossing voor het leegstaande pand vinden.

De verordening in de praktijk

In lijn met de verordening, wordt aan de hand van de gemeentelijke administratie en veldwerk de leegstand in de binnenstad van Winschoten twee keer per jaar in kaart gebracht. Hierdoor heeft de gemeente een actueel beeld van de leegstand.

39 Gemeente Sittard-Geleen, Plan van aanpak invoering van de Leegstandsverordening Sittard-Geleen 2013, vastgesteld door de raad in 2013. Het programma loopt nog tot 2015.

40 De (juridische) aanpak van leegstand en verpaupering in de gemeente Oldtambt, maakt onderdeel uit van één van de tien landelijke experimenten bevolkingsdaling 2013-2015. Dit wordt ondersteund vanuit organisaties zoals Platform 31 en Agentschap NL.

41 Gemeente Oldambt, Raadsvoorstel: Vaststelling leegstandsverordening gemeente Oldambt 2014, dd. 19 februari 2014.

Sinds de invoering van de verordening hebben nagenoeg alle eigenaren hun leegstand gemeld bij de gemeente, zo is de indruk. Twee eigenaren die dit niet hebben gedaan hebben een boete opgelegd gekregen. Deze boetes zijn echter nog niet geïnd, omdat door de eigenaren hiertegen bezwaar is gemaakt[42].

Met ruim de meerderheid van de eigenaren met een leegstand pand is de gemeente in gesprek over de aanpak van de leegstand, door middel van gevelsubsidie, herbestemming of subsidie voor de verplaatsing van het pand naar het kernwinkelgebied[43]. De gemeente Oldambt zet vooral in op overleg. De leegstandsbeschikking en de verplichtende voordracht beschouwt de gemeente als uiterst middel, bij onwil van de eigenaar. Vooralsnog heeft de gemeente geen gebruik van gemaakt van de verplichtende voordracht. De insteek van de gemeente is dat dit enkel in uiterste noodzaak gebruikt wordt. Daarnaast speelt mee dat de verordening, ten tijde van deze evaluatie, net één jaar van kracht is en vanwege de juridische processen die nog lopen de gemeente nog niet aan deze (vervolg)stap is toegekomen.

Effectiviteit

Ten tijde van de uitvoering van deze evaluatie, is de leegstandsverordening van de gemeente Oldtambt net één jaar van kracht, dus over de effectiviteit zijn nog geen conclusies te trekken.

De gemeente heeft de indruk dat het gevoerde leegstandsbeleid effect heeft, doordat ze ziet dat er enkele winkels zijn verplaatst naar het kernwinkelgebied, enkele panden zijn getransformeerd naar woonruimte en de uitstraling van de panden in de aanloopstraten is verbeterd.

Ook heeft de gemeente gemerkt dat door de verordening het inzicht in de mate van leegstand en de problematiek van de eigenaren met leegstaand vastgoed is vergroot. Hierdoor heeft zij een beter zicht op het speelveld dan voorheen. De verordening is een hulpmiddel om met de eigenaren in gesprek te gaan en te blijven.

De ervaring van de gemeente is dat de algehele uitvoering van de verordening een intensief traject is dat veel tijd van de organisatie vraagt. Hierbij gaat het onder andere om het in kaart brengen van de leegstand en het voeren van de leegstandsgesprekken.

De gemeente Oldambt, vastgoedeigenaren en ondernemers zijn zeer te spreken over de werking van de leegstandsverordening tot dusver.

Inbedding in gemeentelijk beleid

De leegstandsverordening is ingebed in de bredere gemeentelijke beleid, zoals vastgelegd in het convenant ‘Binnenstad Winschoten 2011-2015’[44] , de centrumvisie[45] en

42 Inmiddels zijn de bewaarschriften ongegrond verklaard.

43 Ongeveer éénderde daarvan volgt vanuit het formele leegstandsoverleg en de rest vanuit het overleg dat volgt uit het actieprogramma ‘Versterking binnenstad Winschoten’.

44 Dit convenant is op 21 november 2011 ondertekend door de gemeente Oldambt, de Koninklijke Horeca Nederland- afdeling Oldambt en de Winkeliersvereniging Handel & Nijverheid met als

actieprogramma 'Versterking binnenstad Winschoten'[46]. In het actieprogramma zijn prioriteiten benoemd waaraan acties zijn verbonden, waaronder: het inkorten van de winkelstraten (in het kernwinkelgebied), het stimuleren van verplaatsing van winkels naar het kernwinkelgebied en het aanpakken van de leegstand en verpaupering van het winkelcentrum (vooral in de aanloopstraten). In het kader van het actieprogramma kunnen eigenaren, van een pand in het winkelcentrum van Winschoten, in aanmerking komen voor een subsidie voor gevelverbetering, een subsidie voor de verplaatsing van hun winkel naar het kernwinkelgebied of een compensatie voor het wijzigen van de bestemming (winkel en/ of horeca) van het leegstaand vastgoed[47].

De aanpak van de leegstand ziet de gemeente Oldambt als een gedeelde verantwoordelijkheid, van de gemeente en de pandeigenaren. Daarbij faciliteert de gemeente eigenaren door hen bijvoorbeeld te informeren over de mogelijkheden om de leegstand aan te pakken en de concrete ondersteuning die de gemeente biedt.

De mate van leegstand

De leegstand is, ondanks het gevoerde beleid (incl. de verordening), niet afgenomen zo is de indruk van de gemeente Oldambt. Mogelijke verklaringen hiervoor zijn de krimp en de gevolgen van de crisis.

Samenhang met kraken

Kraken komt nauwelijks voor in de gemeente en is daardoor ook niet meegenomen in de verordening. Er is een leegstandsbeheerder ingezet die tijdelijk panden beheert. In de bemiddeling hiervan speelt de gemeente een actieve rol.

4.1.6 Gemeente Wormerland

De gemeente Wormerland heeft sinds 2012 een Leegstandsverordening met als werkingsgebied twee bedrijventerreinen. De verordening is gebaseerd op de VNG-modelverordening en bevat dus een meldingsplicht, het leegstandoverleg, de verplichtende voordracht en bijbehorende dwangsommen.

Ernstige leegstandsproblematiek blijkt niet de reden te zijn geweest om de verordening vast te stellen. Ook anno 2015 is de leegstand op de betreffende bedrijventerreinen beperkt. De gemeente voert geen actief beleid om de leegstand te bestrijden.

---

doel de inzet en middelen te bundelen om de binnenstad van Winschoten optimaal te laten functioneren als regionaal koop- en uitgaanscentrum.

45 Gemeente Oldambt, Winschoten Centrumvisie 2025.

46 Gemeente Oldambt, juni 2013.

47 De verordening 'stimulering detailhandel gemeente Oldambt 2013', geldend voor het kernwinkelgebied Winschoten is van kracht per 1 september 2013. Het doel van deze verordening is de winkelstructuur van het centrum van Winschoten te versterken door het beschikbaar stellen van een verplaatsing-, transformatie-, of gevelverbeteringssubsidie.

De Leegstandsverordening werd indertijd vooral gezien als nuttig instrument als in de toekomst de leegstand van bedrijfsruimte toeneemt[48].

In de praktijk is de verordening de afgelopen jaren niet gebruikt. Van een register, leegstandsgesprekken of verplichtende voordrachten is geen sprake geweest. Zolang de leegstandsproblematiek niet verergert, zal dit niet veranderen – zo is de verwachting.

4.1.7 Gemeente Nunspeet

Sinds eind 2011 heeft de gemeente Nunspeet een Leegstandsverordening. De verordening is van toepassing op "nader door het college aan te wijzen delen van de gemeente en door het college aangewezen categorieën gebouwen die daar binnen liggen"[49]. Het werkingsgebied van de verordening is vooralsnog niet nader bepaald door het college.

Destijds was de aanleiding voor het opstellen van de verordening, de landelijke toename van de leegstand van niet-woonruimte. Daarbij werd de verordening gezien als een nuttig instrument om achter de hand te hebben, mocht de leegstand in de toekomst toenemen.

Bij het opstellen van de verordening is in Nunspeet de VNG-modelverordening gevolgd. Deze bevat dus een meldingsplicht, het leegstandsoverleg, de verplichte voordracht en bijbehorende dwangsommen.

De gemeente Nunspeet heeft niet actief gebruik gemaakt van de verordening. De verwachting is dat dit niet op korte termijn zal veranderen. De verordening is niet ingebed in een bredere gemeentelijke aanpak ter bestrijding van de leegstand. Dit komt mede doordat de leegstand van niet-woonruimte in de gemeente Nunspeet niet van problematische omvang is.

4.1.8 Overeenkomsten en verschillen

Op basis van de vorige paragrafen kunnen we het volgende constateren over hoe de Leegstandsverordening wordt gebruikt in de onderzochte gemeenten.

De leegstandsverordening wordt gebiedsgericht ingezet. De verordening wordt beschouwd als een aanvullend instrument en is dus ingebed in een bredere gemeentelijke aanpak. Leegstand is in beginsel een verantwoordelijkheid van de eigenaar, maar in de beleidspraktijk staat bij deze gemeenten een gedeelde aanpak centraal.

In bijna alle gevallen is de VNG-modelverordening als uitgangspunt gebruikt; alleen de gemeente Sluis heeft er voor gekozen de verplichtende voordracht niet op te nemen. Het negatieve effect van leegstand op de leefbaarheid en de wens in gesprek te komen en te blijven met eigenaren zijn de belangrijkste overwegingen geweest een verordening op te stellen. Gemeenten willen ermee laten zien dat ze de aanpak van leegstand serieus nemen.

48 Zo valt op te maken uit het raadsvoorstel, zoals besproken in de gemeenteraad op 10 juli 2012.

49 Gemeente Nunspeet, Leegstandsverordening Nunspeet 2011

De meeste gemeenten hebben door de verordening beter inzicht in de leegstands-problematiek. Dit komt vooral door de gevoerde leegstandgesprekken. De insteek bij die gesprekken is steeds hetzelfde: gezamenlijk op zoek gaan naar oplossingen. Bij dit laatste staat ook het informeren van de eigenaren over de mogelijkheden die het gemeentelijk beleid biedt centraal.

Voor zover er boetes of dwangsommen zijn opgelegd voor het niet melden van leegstand, zijn die nog niet geïnd als gevolg van nog lopende juridische procedures. Alleen de gemeente Amsterdam heeft een leegstandsbeschikking opgelegd. Er zijn nog geen verplichtende voordrachten gedaan. Dit komt aan de ene kant doordat gemeenten nog niet aan deze vervolgstap zijn toegekomen (voornamelijk vanwege de nog lopende (juridische) procedures) en aan de andere kant vanwege het gebrek aan potentiële gebruikers.

Door alle gemeenten met een verordening wordt de uitvoering ervan (het gaat dan vooral om de monitoring van de leegstand en de leegstandgesprekken en in sommige gevallen juridische procedures) ervaren als een intensief traject dat veel vraagt van de ambtelijke capaciteit.

De meeste gemeenten zien sinds de invoering van de verordening een positieve verandering van de leefbaarheid in die gebieden. Verpaupering komt in mindere mate voor en de leegstand is minder zichtbaar aanwezig. Dit wordt toegeschreven aan de combinatie van de verordening (met name de gevoerde gesprekken) en de bredere gemeentelijke aanpak[50].

Met uitzondering van de gemeente Amsterdam is er geen beleidsmatige samenhang tussen het leegstandbeleid en het onderwerp kraken of de bestrijding ervan.

Er is verschil in de mate waarin gemeenten handhaven; de gemeenten blijken hierin verschillende voorkeuren te hebben, passend bij de lokale opgave en (vooral) aanpak. Zo maakt de gemeente Wormerland in de praktijk geen gebruik van de verordening. Gemeenten als Tilburg, Sluis en Sittard-Geleen leggen vooralsnog geen boetes op na het niet melden van leegstand.

4.2 Gemeenten zonder Leegstandsverordening

33 van de 40 onderzochte gemeenten hebben geen Leegstandsverordening. Maar zij voeren wel leegstandsbeleid – in diverse vormen[51]. Ondanks de variatie zijn er een aantal duidelijke lijnen zichtbaar in die beleidspraktijk. Die beschrijven we in deze paragraaf. Zie de bijlage voor een overzicht van de gemeenten waarop deze paragraaf is gebaseerd.

50 Tegelijkertijd wordt aan de effectiviteit en meerwaarde wel degelijk getwijfeld, zie ook paragraaf 3.3.

51 Ook in letterlijke zin: soms vastgelegd in vuistdikke nota's, soms in raadsbrieven, en af en toe nauwelijks aan papier toevertrouwd.

4.2.1 Zicht op de leegstand

De gemeenten zeggen een goede indruk te hebben van de omvang van de leegstand. Dit inzicht hebben zij verkregen aan de hand van de vastgoedmonitor van DTZ Zadelhoff, een regionale leegstand- of vastgoedmonitor of lokale schouwen. Daarbij maakt de ene gemeente wel en de ander geen onderscheid tussen het aanbod van niet-woonruimten en de werkelijke leegstand.

VOORBEELD www.ruimteindestad.nl – Groningen



De gemeente Groningen heeft een website opgezet www.ruimteinstad.nl om leegstaande ruimten (gebouwen en gebieden) te koppelen aan initiatieven en gebruikers, om partijen te verbinden en inspireren. Op de website is onder andere een kaart te vinden met een overzicht van initiatieven, leegstaande panden en braakliggende terreinen in de gemeente. Door middel van deze website wil de gemeente kansen van leegstand inzichtelijk maken om zo tijdelijke invullingen van leegstaande ruimten in Groningen te stimuleren.



4.2.2 Leegstand staat op de agenda

De afgelopen jaren is de aanpak van leegstand in niet-woonruimte hoger op de agenda komen te staan. Dit komt mede doordat sindsdien de leegstand is toegenomen als gevolg van onder andere de economische crisis en krimp. Maar ook wordt in dit verband vaak gewezen naar de toegenomen beleidsmatige aandacht in het algemeen.

De invoering van de wet heeft bijna overal geleid tot een heroverweging van het beleid.

Uit de gesprekken met de gemeenten blijkt dat vooral wanneer de leegstand van niet-woonruimte zich in de binnenstad manifesteert, bijvoorbeeld in de aanloopstraten, de aanpak ervan hoog op de gemeentelijke agenda staat. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat het (verwachte) risico van de leegstand daar het hoogst is in termen van leefbaarheid, uitstraling van het gebied, verloedering et cetera. De gemeentelijke aanpak richt zich daar vooral op het compacter maken van het winkelgebied en het gemengder maken van de aanloopstraten (winkels/ woningen/ kantoren).

In gemeenten waar de bestrijding van leegstand een lagere prioriteit heeft, wordt als belangrijkste argument aangevoerd dat de leegstand beperkt is en dat dit nauwelijks negatieve consequenties heeft.

4.2.3 Verantwoordelijkheid en rolopvatting

Vrijwel overal is te beluisteren dat de aanpak van leegstand in eerste instantie de verantwoordelijkheid is van de eigenaren. Echter wanneer dit een risico vormt voor de leefbaarheid is het ook een (gedeelde) verantwoordelijkheid van de gemeente. In dat geval is een actieve (preventieve) aanpak van de gemeente wenselijk om te voorkomen dat de leegstand een probleem wordt.

VOORBEELD Leegstandsregisseur in Emmen

Het leegstandsbeleid van de gemeente Emmen bestaat uit een actieve aanpak van de winkelleegstand door de inzet van een leegstandsregisseur. Deze regisseur gaat actief de boer op om gesprekken te voeren *met* en te bemiddelen *tussen* belanghebbenden (denk aan vastgoedeigenaren, winkeliers en banken). Het doel van deze aanpak is het bij elkaar brengen van partijen en commitment te krijgen (onder eigenaren en potentiële gebruikers) over een gezamenlijke actieve aanpak om de leegstand te bestrijden en tegen te gaan. Daarnaast streeft de gemeente door middel van deze aanpak naar een compacter winkelcentrum en hoopt zij functieveranderingen door te voeren. Uiteindelijk moet dit bijdragen aan een het verbeteren van het vestigingsklimaat, het behouden c.q. verbeteren van het voorzieningenniveau in de winkelcentra en het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit van de winkelgebieden.[52]

Gemeenten willen dus niet de verantwoordelijkheid overnemen van de eigenaar, maar vinden dat zij op een zeker moment wel een verantwoordelijkheid moeten dragen. Er is een aantal rollen die de gemeenten zichzelf toekennen op het gebied van leegstandsbeleid. Meestal is er sprake van een combinatie van rollen.

- Faciliterend: hierbij kan gedacht worden aan het toetsen van (transformatie)plannen en het mogelijk maken van plannen door belemmeringen weg te nemen (met name bestemmingsplantechnisch).
- Meedenken, adviseren en stimuleren: hierbij kan gedacht worden aan het enthousiasmeren van derden, gezamenlijk bedenken van mogelijkheden en oplossingen en het bij elkaar brengen van partijen.
- Actief: hierbij ligt het accent op (afspraken maken over) herprogrammeren, afwaarderen (van locaties van anderen en eigen locaties) of door daadwerkelijk vraag en aanbod te proberen te koppelen.

52 Interview beleidsadviseur openbare orde en veiligheid van de gemeente Emmen en Raadsbrief: Aanpak leegstand – dd. 11 december 2013.

De rol van de gemeenten zonder verordening is veelal faciliterend en stimulerend van aard: ruimte bieden voor initiatieven van eigenaren, ontwikkelaars, of gebruikers.

4.2.4 Inhoud van het leegstandsbeleid

Door de oogharen bezien kunnen we een aantal onderdelen aanwijzen die onderdeel kunnen zijn van het gemeentelijk leegstandsbeleid.

Transformatie, herbestemmen, revitalisering

Het transformeren en herbestemmen van bestaand vastgoed is een veelvoorkomend onderdeel van het gemeentelijk leegstandsbeleid. Daarbij is de herbestemming naar wonen de meest voorkomende verandering. Er zijn transformatieteams die eigenaren helpen en gemeentelijke bestemmingsplannen worden waar mogelijk versoepeld en verruimd.

Leegstand van winkelruimte vraagt een iets andere aanpak. Revitalisering en wonen boven winkels komt vaak voor. Daarnaast werken gemeenten en ondernemers vaak samen om gevels en etalages op te knappen en de openbare ruimte aantrekkelijk te maken.

Herbestemmen en revitaliseren blijkt in de praktijk lastig; het zijn vaak langdurige processen die financieel moeilijk sluitend te maken zijn. En soms is er simpelweg geen (passende) vraag.

Uitgifte, afstemming, temporisering

Om de leegstand in niet-woonruimte niet nog verder te laten toenemen zeggen veel gemeenten kritisch te zijn ten aanzien van toevoegingen. Sommige zetten dit helemaal stop. De bestrijding van leegstand wordt, zeker in gebieden met een sterk regionaal orgaan, vaak regionaal op de agenda gezet[53]. Vanuit het besef dat leegstand een regionaal probleem is dat een regionale aanpak vraagt, wordt gezocht naar manieren om te faseren, af te stemmen en concurrentie te voorkomen.

Het slopen van panden komt vooralsnog nauwelijks voor. De gemeente Den Bosch kiest er bijvoorbeeld voor om enkele panden uit de markt te nemen. Dit doet de gemeenten door een investeringsmaatschappij op te richten die de panden opkoopt. Dit slopen is onderdeel van een zeer restrictief beleid ten aanzien van nieuwbouw.

VOORBEELD Regionale afspraken in de Regio Utrecht

In de Regio Utrecht hebben gemeenten[54] regionale afspraken gemaakt om een vitale kantorenmarkt te realiseren en duidelijkheid te bieden aan de markt. De regionale afspraken maken deel uit van de regionale kantorenstrategie. De directe aanleiding

53 Denk bijvoorbeeld aan Haaglanden, Parkstad Limburg, Stadsregio Amsterdam, Amersfoort, regio Dordrecht en Zwolle.

54 Betrokken gemeenten: Bunnik, De Bilt, Houten, Nieuwegein, Stichtse Vecht, Vianen, Woerden, IJsselstein en Zeist.

voor het opstellen van deze strategie is de is de langdurige en structurele leegstand op de kantorenmarkt in de regio.

Er is afgesproken om de plancapaciteit terug te dringen; het uit de markt halen van (leegstaande/ kansarme) kantoren te stimuleren; een zeer grote terughoudendheid te hebben ten aanzien van nieuwe plannen en transformatie van kantoorpanden te bevorderen. De gemeenten geven aan deze afspraken lokale invulling, onder andere door ze op te nemen in het gemeentelijke RO-instrumentarium (denk aan bestemmingsplannen)[55].

Samen optrekken

Het dwingende karakter van de Wet kraken en leegstand is voor veel van de gemeenten reden om af te zien van een verordening; zij geven de voorkeur aan samenwerken en samen optrekken. Dit contact is dan vaak ad hoc van karakter, als er zich kansen of juist problemen voordoen.

Vaak past dit beter bij de rolopvatting van de gemeente en bij de lokale verhoudingen. In de gemeente Leiden bijvoorbeeld, is het contact tussen accountmanager en ondernemersverenigingen zo goed en structureel, dat gebruikmaken van die kanalen effectiever wordt geacht. Gemeenten geven ook aan de energie en moeite bij voorkeur te steken in partijen of panden 'die willen' en waar potentie is.

4.2.5 Effecten op leegstand en leefbaarheid

De effecten van het gevoerde leegstandsbeleid van de gemeenten zijn vooralsnog zeer beperkt zichtbaar in de zin van een afname van de leegstand; daarvoor lijkt het probleem simpelweg in omvang te groot en te zeer afhankelijk van andere factoren. Dat neemt niet weg dat er lokaal en regionaal successen zijn. Succesvolle transformaties en temporisering bijvoorbeeld.

In de gemeenten waar de leegstandsproblematiek in winkelruimte duidelijk zichtbaar was, is de indruk dat de gezamenlijke actieve aanpak van eigenaren, gemeente en ondernemers de verloedering weet te keren. In de ogen van lokale partijen heeft dat de leefbaarheid zeker verbeterd.

4.2.6 Nauwelijks samenhang met kraken

In de gemeentelijke praktijk blijkt over het algemeen geen samenhang te zijn tussen het gevoerde leegstandbeleid en de manier waarop kraken wordt bestreden. Hiervoor zijn twee verklaringen te horen. In de eerste plaats even veel gemeenten aan dat kraken nauwelijks voorkomt of tot problemen leidt. In de tweede plaats wordt het bestrijden van kraken gezien als een taak van het OM, die los staat van de inhoud van gemeentelijk beleid ten aanzien van leegstand.

[55] Regio Utrecht (2014), Regionale Overeenkomst Kantoren 2014-2030

4.3 Tot slot: de belangrijkste overwegingen

Tot slot van dit hoofdstuk zetten we de vijf belangrijkste overwegingen van gemeenten, die overwegen van de Wet kraken en leegstand gebruik te maken, op een rij[56].

De uitvoering

De voornaamste reden voor gemeenten om niet voor een verordening te kiezen is het verwachte lage rendement, als gevolg van de hoge uitvoeringskosten en de beperkte effectiviteit in de zin van de bestrijding van de leegstand in niet-woonruimte.

Alle gemeenten (zowel met als zonder verordening) delen de mening dat de uitvoering van de verordening, het handhaven op de meldingsplicht en het voeren van leegstandsgesprekken, veel vraagt van de gemeentelijke organisatie (zowel qua inzet, tijd alsook geld).

Daarnaast verwachten gemeenten zonder verordening dat de juridische procedures die kunnen volgen op de opgelegde dwangsommen veel tijd en geld kosten. De ervaringen van de gemeenten met een verordening bevestigen dit.

Wisselende oordelen over de effectiviteit

Over de effectiviteit van de leegstandsverordening wordt wisselend geoordeeld.

Gemeenten die niet van de wet gebruikmaken zetten duidelijke vraagtekens bij de effectiviteit van een verordening. In hun ogen leidt het opleggen van verplichtingen of boetes niet tot een afname van de leegstand. Volgens hen is het effectiever om tijd en energie te steken in welwillende eigenaren om de leegstand aan te pakken. Een andere belangrijke overweging is dat het opleggen van verplichtingen richting pandeigenaren impliceert dat de gemeente iets moet kunnen bieden in de zin van andere functies of potentiële gebruikers. Het merendeel van de gemeenten heeft dit echter niet voor handen. In krimpregio's speelt het gebrek aan de vraag in het bijzonder. Tot slot wordt genoemd dat de werkelijke oorzaak van de leegstand, de missmatch tussen vraag en aanbod, niet door de verordening wordt opgelost.

De 5 onderzochte gemeenten die daadwerkelijk van de Leegstandverordening gebruikmaken (Amsterdam, Tilburg, Sluis, Sittard-Geleen, Oldamt) oordelen positiever over de effectiviteit. Volgens hen is de verordening een effectief instrument om met eigenaren in gesprek te komen en te blijven. Door de verordening hebben zij een legitimatie om met de eigenaren in gesprek te treden. Daarnaast geven zij aan dat de gesprekken met de eigenaren er toe hebben geleid dat leefbaarheidsproblemen in de zin van verkrotting of verloedering zijn afgenomen en de leegstand minder zichtbaar is. Van deze gemeenten plaatst Amsterdam wel kanttekening bij de effectiviteit, maar daarbij moet worden opgemerkt dat Amsterdam de verordening ambitieuzer probeert in te zetten dan de andere gemeenten tot nu toe.

56 Deze overwegingen blijken consistent in de tijd; ze zijn eerder beschreven in de tussentijdse evaluatie: *Eén jaar wet kraken en leegstand*, RIGO, februari 2012.

Rolopvatting

Het merendeel van de gemeenten zonder verordening hebben een goede relatie met de pandeigenaren en willen deze graag behouden. Vandaar dat zij de voorkeur geven aan een positieve aanpak, door in gesprek én samen met pandeigenaren op zoek te gaan naar een oplossing. Een verordening past daar volgens hen niet bij.

Zoals al eerder is benoemd vinden vrijwel alle gemeenten expliciet dat de aanpak van de leegstand in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van de pandeigenaren is en pas op de tweede plaats van de gemeente (wanneer het een risico vormt voor de leefbaarheid).Bij gemeenten die wel van de wet gebruikmaken is de omvang van de leegstand en de verwachte leefbaarheidsproblematiek juist de reden geweest om een verordening in te stellen.

De noodzaak is er niet altijd

Voor veel gemeenten is de noodzaak voor het opstellen van een leegstandsverordening beperkt doordat de omvang van de leegstand in niet-woonruimte beperkt is en het niet tot nauwelijks leidt tot problemen in de zin van leefbaarheid, verloedering etc. Dit in tegenstelling tot de gemeenten met een verordening waar deze noodzaak en problematiek er juist wel is als gevolg van de van aanzienlijke omvang van leegstaand in niet-woonruimte.

Wat is de meerwaarde?

De meerwaarde van een Leegstandsverordening wordt door veel gemeenten betwijfeld; ze zeggen vrijwel alles wat in een verordening geregeld kan worden, ook zonder te kunnen. Zo worden zonder de verordening al gesprekken met pandeigenaren gevoerd over de aanpak van de leegstand, bijvoorbeeld doordat zij zelf het contact met de gemeente zoeken om te bekijken wat de mogelijkheden zijn om de leegstand aan te pakken. Daarnaast hebben gemeente al inzicht in de mate van leegstand in niet-woonruimte en kunnen zij desgewenst een rol spelen als makelaar of platform voor verbinding.

De meerwaarde van een verordening zit volgens de gemeenten in de dwang, de stok achter de deur. In de praktijk bepalen de opinies over de noodzaak, rolopvatting, effectiviteit en uitvoeringszaken of die meerwaarde de moeite waard is.

5 Conclusies

De Wet kraken en leegstand is inmiddels bijna 5 jaar van kracht. Wat is de werking van de wet op het gemeentelijk leegstandsbeleid en op het handhaven van het kraakverbod? Die antwoorden en conclusies staan in dit hoofdstuk.

We staan achtereenvolgens stil bij het tegengaan van kraken (5.1) de bestrijding van leegstand (5.2) en de samenhang tussen die twee in het gemeentelijk beleid (5.3). Het slot van dit hoofdstuk bestaat uit een overkoepelend beeld van de praktijkeffecten en doeltreffendheid van de wet (5.4) en een aantal suggesties ter verbetering (5.5).

5.1 Het tegengaan van kraken

Aangiftepatroon en omvang

In de onderzoeksperiode is 213 keer aangifte gedaan van een kraakincident. Hierbij waren 529 verdachten betrokken. Gelet op de grote hoeveelheid leegstaande panden lijkt het kraken een betrekkelijke omvang te hebben. Dit beeld ontstaat ook uit de gemeentelijke interviews. Niettemin blijft het verschijnsel voorkomen.

De verzamelde cijfers over het aantal aangiftes geven aan dat er sprake is van een landelijke spreiding. Wegens het ontbreken van gegevens voor 1 oktober 2010 is geen inzicht te geven of er na inwerkingtreding van de wet wijzigingen zijn gekomen in het aantal kraakincidenten en aangiftes daarvan.

De handhavingspraktijk

De inwerkingtreding van de Wet kraken en leegstand heeft voor wat betreft het nieuwe strafrechtelijke instrumentarium veranderingen gebracht. De nieuwe artikelen maken de handhaving efficiënter en de opsporing verloopt sneller. Artikel 551 Sv geeft de politie de mogelijkheid binnen te treden, na een melding van een gekraakt pand om de situatie op te nemen of bij een heterdaad meteen tot aanhouding en uitzetting over te gaan. De politie verricht na een aangifte onderzoek ter plaatse en verzamelt informatie over de situatie in en rondom het pand. Ook wordt contact gezocht met de eigenaar en worden zijn bedoelingen onderzocht. Deze informatie is van groot belang voor het OM. Het vormt de grondslag voor de beslissingen die het OM na een aangifte gaat nemen.

Het nieuwe 138a Sr is duidelijk dan het oude artikel 429 sexies Sr. De rollen en verantwoordelijkheden zijn helder en daardoor is een duidelijke rechtspraktijk ontstaan. Er zijn minder bewijsrechtelijke problemen dan voor de wetswijziging. Voor 1 oktober 2010 waren er regelmatig problemen met het bewijs van het feitelijk gebruik: bijvoorbeeld over de vraag of het pand al dan niet een jaar feitelijk niet in gebruik was op het moment van kraken. Dat was moeilijk vast te stellen en kostte

veel procestijd. Ook was regelmatig onduidelijkheid over het deel van het pand dat was gekraakt. De handhaving verloopt nu soepeler en sneller. Er is sneller actie van het OM mogelijk. Het OM kan aan eigenaren meer duidelijkheid geven wanneer het pand weer leeg komt.

De beleidsbrief[57] van 30 november 2010 van het College van Procureurs generaal voor de hoofden van de parketten over de voorgenomen strafrechtelijke ontruimingen van kraakpanden, vormt uitgangspunt voor de handhavingspraktijk. Hieruit kwam een heldere en eenduidige aanpak voor de vervolgingspraktijk. De waarborg voor de krakers om voor ontruiming via een kort geding de rechter te laten toetsen of er sprake is van huisrecht, maakt dat de ontruimingen in de praktijk over het algemeen vlot verlopen. Soms vertrekken de krakers uit eigen beweging vóór de ontruimingsdatum. In arrondissement Gelderland Midden wordt geprobeerd nog meer duidelijkheid te verkrijgen over het exacte moment waarop het huisrecht ontstaat.

Over voorgenomen ontruimingen vindt altijd overleg plaats in de driehoek. De voorgenomen beslissing van het OM is hierbij doorgaans leidend voor gemeenten.

De Wet kraken en leegstand heeft de aandacht verplaatst naar het strafrechtelijk handhaven van het kraakverbod. Eigenaren benaderen het OM sneller voor een ontruiming van hun pand (zo komt in de interviews met het OM naar voren). Een civielrechtelijk procedure om een ontruiming te bewerkstelligen komt aldus de geïnterviewden van het OM minder vaak voor[58].

Ondanks deze veranderingen in de wet veronderstellen eigenaren dat het OM na aangifte altijd meteen tot ontruiming kan overgaan. Zij hebben geen besef van de gegevens die het OM moet verzamelen om te kunnen beslissen over ontruiming en het al dan niet aanhouden en vervolgen van de krakers. Het OM is tevreden over de mogelijkheden die de wet geeft en kan er mee uit de voeten. Handhaving en vervolging zijn eenvoudiger en effectiever geworden.

5.2 Bestrijding van leegstand van niet-woonruimte

Wat is de werking van de wet geweest met betrekking tot het gemeentelijk leegstandsbeleid?

8 verordeningen

Anno 2015 hebben 8 gemeenten in Nederland een Leegstandsverordening vastgesteld; van 5 weten we dat zij in de praktijk daadwerkelijk gebruikmaken van die verordening. De verordening wordt beschouwd als een aanvullend instrument en is dus ingebed in een bredere gemeentelijke aanpak. Deze gemeenten zeggen mede door de verordening beter zicht te hebben op de leegstand van niet-woonruimte in de

57 Zie bijlage 2.

58 Dit betreft een indruk en is niet nader onderzocht omdat het buiten het bestek van het onderzoek valt. Het OM heeft hierover ook geen cijfermatige gegevens.

gemeente. Dit komt vooral door de gevoerde leegstandsgesprekken. De insteek bij die gesprekken is steeds hetzelfde: gezamenlijk op zoek gaan naar oplossingen.

Alleen de gemeente Amsterdam heeft een enkele dwangsom opgelegd en twee beschikkingen opgesteld; één daarvan is nog onderwerp van juridisch geschil. Er zijn geen verplichtende voordrachten gedaan. Dit bevestigt het beeld dat de meerwaarde vooral zit in het voeren van de leegstandsgesprekken.

De mate waarin gemeenten handhaven of actief optreden verschilt – passend bij de lokale ideeën of voorkeuren over hoe met de betrokken partijen om te gaan.

Leegstandbeleid is breder ingebed

5 gemeenten waarvan we weten dat ze in de praktijk gebruikmaken van het wettelijk instrumentarium: dat klinkt als niet veel. Maar, niet gebruikmaken van dat instrumentarium betekent niet dat er geen leegstandsbeleid wordt gevoerd. Vaak is het tegendeel het geval, zo bleek uit hoofdstuk 4. Vrijwel alle ondervraagde gemeenten hebben een vorm van leegstandsbeleid, variërend van vuistdikke kantorennota's of structuurvisies tot een op maat gesneden ambtelijke aanpak. Die aanpak is vrijwel altijd ingebed in breder ruimtelijk of economisch beleid. Terugkerende onderwerpen daarin zijn herprogrammering van het nieuwbouwprogramma, (regionale) afstemming en fasering, transformatie & hergebruik, revitalisering en het faciliteren van veranderingen.

Leegstand gezamenlijk aanpakken

Gemeenten die niet kiezen voor een Leegstandsverordening spreken zonder uitzondering de voorkeur uit om in de bestrijding van leegstand samen op te trekken met marktpartijen (eigenaren en ondernemers). Gemeenten kunnen en willen de leegstandsproblematiek niet alleen oplossen, zo is op veel plekken de boodschap. Samen werken wordt als constructiever en effectiever gezien dan de dwang die uitgaat van een verordening. Bovendien zien we dat in de praktijk werkwijzen zijn ontstaan ook in een Leegstandsverordening geregeld hadden kunnen worden. Denk bijvoorbeeld aan een eigen monitor van de kantoor- en winkelruimte of een kantorenloods die spreekt met eigenaren van leegstaand vastgoed (zie hoofdstuk 3 voor meer voorbeelden). Vormen van leegstandsmelding,–register en –overleg zonder Leegstandsverordening dus.

Heroverweging

In alle gemeenten die onderdeel zijn van dit onderzoek is het leegstandsbeleid in de afgelopen jaren heroverwogen. Vaak was de invoering van de Wet kraken en leegstand hiervoor de aanleiding geweest, soms de toenemende problematiek rondom leegstand. De toegenomen aandacht voor het beleidsveld in de afgelopen jaren – zoals geschetst in paragraaf 2.3 – heeft daar zeker ook aan bijgedragen. De Wet kraken en leegstand blijkt onder de onderzochte gemeenten bovendien goed bekend te zijn. Het leegstandsbeleid zoals hierboven en in hoofdstuk 3 beschreven is het effect geweest van die heroverweging.

Effecten op leegstand en leefbaarheid

Het feitelijke effect van de Wet kraken en leegstand op de leegstand in de onderzochte gemeenten is moeilijk te benoemen; de ontwikkeling van de leegstand is afhankelijk van (te) veel andere factoren. Dat neemt niet weg dat er lokaal en regionaal successen zijn: succesvolle transformaties en temporisering bijvoorbeeld. Ze zetten echter simpelweg niet genoeg zoden aan de dijk.

In de gemeenten waar de leegstandsproblematiek in winkelruimte duidelijk zichtbaar was, is de indruk dat de gezamenlijke actieve aanpak van eigenaren, gemeente en ondernemers de verloedering weet te keren. In de ogen van lokale partijen heeft dat de leefbaarheid zeker verbeterd.

5.3 Samenhang tussen leegstand en kraken in gemeentelijk beleid

In de gemeentelijke beleidspraktijk blijken het bestrijden van leegstand van niet-woonruimte en het gevoerde beleid inzake kraken twee (vrijwel) gescheiden werelden. Het eerste is een gemeentelijke aangelegenheid; het tweede een strafrechtelijke en dus zaak van het OM. Het gemeentelijk leegstandsbeleid is soms onderdeel van de afdeling wonen, soms economie. In de praktijk is er weinig afstemming met de diensten openbare orde of veiligheid, die betrokken (kunnen) zijn bij de bestrijding van kraken.

Van de gemeenten die een Leegstandsverordening hebben, is er alleen bij de gemeente Amsterdam een duidelijk link: alle panden die na kraken zijn ontruimd, vallen onder Leegstandsverordening.

In de andere gemeenten die van de wet gebruikmaken wordt kraken als ‘een beperkt probleem’ gezien, waarbij bovendien het Openbaar Ministerie leidend is. Dat geldt ook voor de onderzochte gemeenten die geen Leegstandsverordening hebben. Het is, met andere woorden, aan het Openbaar Ministerie om op te treden bij overtreding van het kraakverbod. Het gevoerde beleid inzake kraken speelt zelden een rol bij de beleidsafweging een Leegstandsverordening op te stellen.

5.4 Effectiviteit en samenhang

De uitvoering van de Wet kraken en leegstand vindt plaats in een andere context dan een aantal jaren geleden. Sinds 2008 is sprake van een stijgende leegstand van kantoren en andere gebouwen. Ook is sprake van een stijging van de winkelleegstand. Deze veranderingen in de vastgoedmarkt hebben geleid tot meer behoefte aan flexibel en tijdelijk gebruik van panden, ook om herbestemming mogelijk te maken. Hiervoor zijn in andere wetten intussen aanpassingen gedaan (langer tijdelijk gebruik mogelijk in afwijking van het bestemmingsplan) en in voorbereiding (mogelijkheid van tijdelijke verhuur van woonruimte). Ook is het leegstandsbeheer is als vormt van tijdelijk gebruik een normaal verschijnsel geworden. Gemeenten wijzen eigenaren erop om hiervan voor leegstaande panden gebruik te maken. Die veranderende context verklaart voor een belangrijk deel de manier waarop gemeenten van de wet gebruik maken.

De meeste gemeenten maken geen gebruik van in de wet geboden bestuursrechtelijke instrumentarium. Gemeenten doen dit weloverwogen. Zij vinden de toepassing van de leegstandsverordening een te grote tijdsinvestering vragen in vergelijking met de effecten die zij ervan verwachten. Zij zien mogelijkheden om zonder de dwang van een leegstandverordening in overleg met eigenaren te komen. Ook nemen gemeenten op andere wijze verantwoordelijkheid voor het bestrijden van leegstand, bijvoorbeeld door kantorenloodsen of leegstandsmanager. De leegstandsverordening is in hun ogen slechts een van de middelen om leegstand tegen te gaan.

De gemeenten die wel gebruik maken van een leegstandsverordening zijn hierover positief. Ook deze gemeenten hebben hiervoor bewust gekozen. De uitvoering van de leegstandsverordening blijkt echter wel weerbarstig. Vooral het innen van bestuurlijke boetes voor eigenaren die niet op gesprek komen of gemaakte afspraken niet nakomen leidt, met name in Amsterdam, tot juridische haarkloverij en procedures. De meerwaarde blijkt dan ook vooral te zitten in de gevoerde leegstandsgesprekken en de stok achter de deur.

De Wet kraken en leegstand had tot doel om beleidsmatig meer afstemming te realiseren tussen het tegengaan of voorkomen van kraken en bestrijding van leegstand. Het bestuursrechtelijk instrumentarium van de wet is daarom gekoppeld aan het strafrechtelijk instrumentarium. De beoogde samenhang tussen bestrijding van de leegstand en het strafbaar stellen van kraken is in de praktijk niet gevonden. Het bestrijden van kraken is een strafrechtelijke aangelegenheid geworden.

5.5 Suggesties ter verbetering van de Wet kraken en leegstand

Gedurende het onderzoek zijn de door gesproken partijen diverse aanbevelingen gedaan. Voor zover zij betrekking hebben op de werking en verbetering van de wet, zijn ze hieronder samengevat.

5.5.1 Aanbevelingen vanuit het Arrondissementsparket Amsterdam

Vanuit het Arrondissementsparket Amsterdam zijn de volgende aanbevelingen gedaan.

Er is een onderscheid tussen 138 en 138a Sr dat in de praktijk niet goed werkt. 138 Sr richt zich op kraak (wederrechtelijk binnendringen) van panden die in gebruik zijn. Als de ‘kraker’ op vordering van de eigenaar of politie vertrekt, is hij niet strafbaar. Dan kan dus geen aanhouding plaatsvinden.

138a Sr richt zich op lege panden. Dan kan wel aanhouding plaats vinden. Het wederrechtelijke in gebruik nemen van een leeg pand is zondermeer strafbaar en niet gebonden aan de voorwaarde dat van de krakers eerst wordt gevorderd dat hij vertrekt.

Dit onderscheid werkt ‘onrechtvaardig’. Het kraken van een pand dat in gebruik is (verbouwing valt daar ook onder), kan niet leiden tot aanhouding van de krakers, terwijl dit een ernstiger inbreuk op de belangen van de eigenaar vormt dan het kraken van een leegstand pand.

Bij 138a Sr wordt de term opzettelijk gemist. Aanbevolen wordt om die term op te nemen in het wetsartikel (eerste lid). De rechters gaan er in hun uitspraken overigens vanuit dat de krakers opzettelijk binnendringen.

5.5.2 Aanbevelingen vanuit de gemeenten

Onder de bevraagde gemeenten viel de behoefte aan ´**meer duidelijkheid**´ te beluisteren. Bijvoorbeeld met betrekking tot wat je redelijkerwijs in een leegstandsbeschikking aan een eigenaar kan vragen. Denk dan aan de bijdrage van de eigenaar aan de kosten of het al dan niet meewerken aan tijdelijke vormen van gebruik. Die duidelijkheid zou kunnen ontstaan door meer praktijkervaring (jurisprudentie), maar mogelijk ook vanuit de wetgever (bijvoorbeeld over de redelijke kosten).

Verschillende gemeenten geven aan dat een variant die **minder administratieve lasten** voor gemeenten met zich meebrengt van meerwaarde zou zijn.

De gemeente Amsterdam heeft de Minister voor Wonen en Rijksdienst begin 2014 een brief gestuurd met een aantal aanbevelingen[59]. Volledigheidshalve vatten we ze hieronder samen.

Verminder het aantal stappen en termijnen in de Wet kraken en leegstand, waarop de leegstandverordening is gebaseerd. Elke stap - duur leegstand, melding leegstand, leegstandbeschikking, verplichtende voordracht, sancties - heeft in de praktijk vele deelstappen en termijnen die opgeteld leiden tot een traag en langlopend traject.

Creëer meer helderheid over wat de gemeente van een eigenaar mag eisen aan investeringen om het pand geschikt te maken voor ander gebruik (de **redelijke kosten** waarvan sprake is in de wet).

Voeg de **derdenwerking** toe aan de wet, waarmee wordt bepaald dat degene tot wie een besluit is gericht óf zijn rechtsopvolger en iedere verdere rechtsopvolger verplicht is hieraan te voldoen. Dit voorkomt dat procedures opnieuw moeten beginnen.

59 Gemeente Amsterdam, brief aan de Minister voor Wonen en Rijksdienst over de Leegstandwet en de Leegstandverordening 2011 Amsterdam, 12 maart 2014, kenmerk WZS-14-3348.

Bijlage 1 Interviews, contactpersonen

Interview met de beleidsmedewerkers betrokken bij het **leegstandsbeleid** in de gemeenten:

Alkmaar	Den Haag	Heerlen	Rotterdam
Almere	Deventer	Helmond	Sittard-Geleen
Amersfoort	Dordrecht	Hilversum	Sluis
Amsterdam	Eindhoven	Leiden	Tilburg
Apeldoorn	Emmen	Leidschendam-Voorburg	Utrecht
Arnhem	Enschede	Maastricht	Veenendaal
Breda	Gouda	Nieuwegein	Wormerland
*Brunssum**	Groningen	Nijmegen	Zaanstad
Capelle a/d IJssel	Haarlem	Nunspeet	Zoetermeer
Delft	Haarlemmermeer	Oldambt	Zwolle
Den Bosch			

**benaderd maar uiteindelijk niet gesproken*

Interview met de beleidsmedewerkers **openbare orde veiligheid** in de gemeenten:

Eindhoven	Groningen	Nijmegen	Utrecht
Emmen	Maastricht	Rotterdam	

Interview met de medewerkers van het **Openbaar Ministerie** van het arrondissementparket:

Amsterdam	Midden-Nederland*	Oost-Nederland (specifiek Gelderland -Midden)	Rotterdam

**benaderd maar uiteindelijk niet gesproken*

De cijfers uit hoofdstuk 4 zijn afkomstig van het Parket Generaal en verkregen via drs. A.W.M. van der Heijden, Senior adviseur, Parket-Generaal, Ministerie van Veiligheid en Justitie. Voor de cijfers over de rechterlijke uitspraken is toestemming gekregen van de Raad voor de rechtspraak.

Bijlage 2 Beleidsbrief PG

STAATSCOURANT
Nr. 19500
2 december 2010
Officiële uitgave van het Koninkrijk der Nederlanden sinds 1814.

Strafrechtelijke ontruimingen

Op 30 november 2010 heeft het College van procureurs-generaal de hoofden van de parketten geïnformeerd over het voorlopig te volgen beleid bij voorgenomen strafrechtelijke ontruimingen van kraakpanden. Hieronder staat de tekst uit deze beleidsbrief.

Aanleiding

Op 8 november 2010 heeft het Gerechtshof Den Haag uitspraak gedaan over de per 1 oktober 2010 in werking getreden Wet kraken en leegstand (LJN BO3682). De parlementaire geschiedenis van deze wet noemt het kort geding als mogelijkheid om op te komen tegen een voorgenomen ontruiming. Naar het oordeel van het Hof is die mogelijkheid echter slechts een effectief rechtsmiddel indien een ontruiming op een zodanige termijn wordt aangekondigd, dat er voldoende gelegenheid is een kort geding aanhangig te maken. Als van die mogelijkheid gebruik wordt gemaakt zou – naar de opvatting van het Hof – niet tot ontruiming over mogen worden gegaan, totdat een voorzieningenrechter in eerste aanleg uitspraak heeft gedaan. Volgens het Hof dienen ten minste nauwkeurig omschreven en deugdelijk gepubliceerde beleidsregels van het OM te bestaan, waarin dit geregeld wordt. Deze beleidsbrief voorziet in de door het Hof veronderstelde lacune.

De Staat heeft tegen bovenvermelde uitspraak van het Gerechtshof Den Haag beroep in cassatie ingesteld. In afwachting van de uitspraak van de Hoge Raad is besloten om, door middel van deze in de Staatscourant te publiceren beleidsbrief, aan de hoofdofficieren van justitie aan te geven hoe in de komende periode dient te worden omgegaan met strafrechtelijke ontruimingen. Daarmee wordt naar de mening van het College voldaan aan de vereisten die door het Gerechtshof Den Haag zijn gesteld.

Het in deze brief omschreven beleid geldt tot nader bericht van het College. Het College zal het beleid herbezien nadat de Hoge Raad uitspraak heeft gedaan.

Uitgangspunt

Het kraakverbod, dat vanaf 1 oktober 2010 van kracht is, zal door politie en Openbaar Ministerie onverkort worden gehandhaafd. Krakers weten dat zij zich schuldig maken aan een strafbaar feit (overtreding van art. 138, 138a of 139 Sr) en dat zij derhalve rekening dienen te houden met ontruiming van het door hen gekraakte pand. Krakers hebben de mogelijkheid om tegen een voorgenomen ontruiming een kort geding aan te spannen. Rekening houdend met het arrest van het Gerechtshof te Den Haag, is besloten dat ontruimingen op basis van art. 551a Sv in beginsel aan de bewoners van een kraakpand worden aangekondigd en dat in beginsel zal worden gewacht met ontruimen totdat de voorzieningenrechter zich over een voorgenomen ontruiming heeft uitgelaten, tenzij sprake is van bijzondere omstandigheden, die hierna nader worden omschreven.

Aankondiging en kort geding

Een ontruiming wordt door of namens het Openbaar Ministerie schriftelijk bij de bewoners van het te ontruimen pand aangekondigd, tenzij sprake is van de hieronder genoemde uitzonderingsgevallen.

In de aankondiging wordt vermeld dat de ontruiming zal plaatsvinden binnen acht weken na de aankondiging (eventueel, maar niet noodzakelijk, met vermelding van de precieze voorgenomen ontruimingsdatum), doch niet binnen de eerste zeven dagen van die termijn, teneinde de krakers in de gelegenheid te stellen binnen die zeven dagen een kort geding aanhangig te maken door middel van het uitbrengen van een dagvaarding tegen de Staat met daarin een datum en tijd van behandeling. Bij de berekening van deze termijn wordt de Algemene termijnenwet aangehouden.

Indien (tijdig) van deze mogelijkheid gebruik wordt gemaakt, zal het vonnis van de voorzieningenrechter worden afgewacht.

Indien (en zodra) zich een of meer bijzondere omstandigheden voordoen, zoals hieronder omschreven, kan het wederrechtelijk bewoonde pand terstond – en dus zonder dat een eventueel kort geding wordt afgewacht – worden ontruimd.

Bijzondere omstandigheden

In bepaalde omstandigheden kan worden afgeweken van de hoofdregel om ontruimingen van te voren aan te kondigen en te wachten met ontruimen tot een voorzieningenrechter in eerste aanleg uitspraak heeft gedaan. Dit betreft de volgende situaties:

– de krakers worden verdacht van huisvredebreuk (138 Sr) waarbij het huisrecht van een ander wordt geschonden;
– de krakers worden verdacht van andere strafbare feiten, tengevolge waarvan de rechthebbende van het pand ernstig wordt getroffen (bijvoorbeeld: een bedrijf kan door de kraak niet meer functioneren of er worden ernstige vernielingen aangericht);
– door de wederrechtelijke bewoning ontstaat een gevaarlijke situatie of blijft deze in stand voor de krakers zelf, voor hun omgeving (bijvoorbeeld brandgevaar of instortingsgevaar) of voor bij ontruimingen betrokken personen (bijvoorbeeld door het barricaderen van panden of het aanbrengen van boobytraps);
– er is sprake van (ernstige vrees voor) verstoring van de openbare orde en veiligheid door de krakers, in of in de omgeving van het wederrechtelijk bewoonde pand.

Ingangsdatum en publicatie

Het in deze brief omschreven beleid is van kracht vanaf 1 december 2010 en zal, gelet op de door het Gerechtshof te Den Haag gestelde eisen, worden gepubliceerd in de Staatscourant.